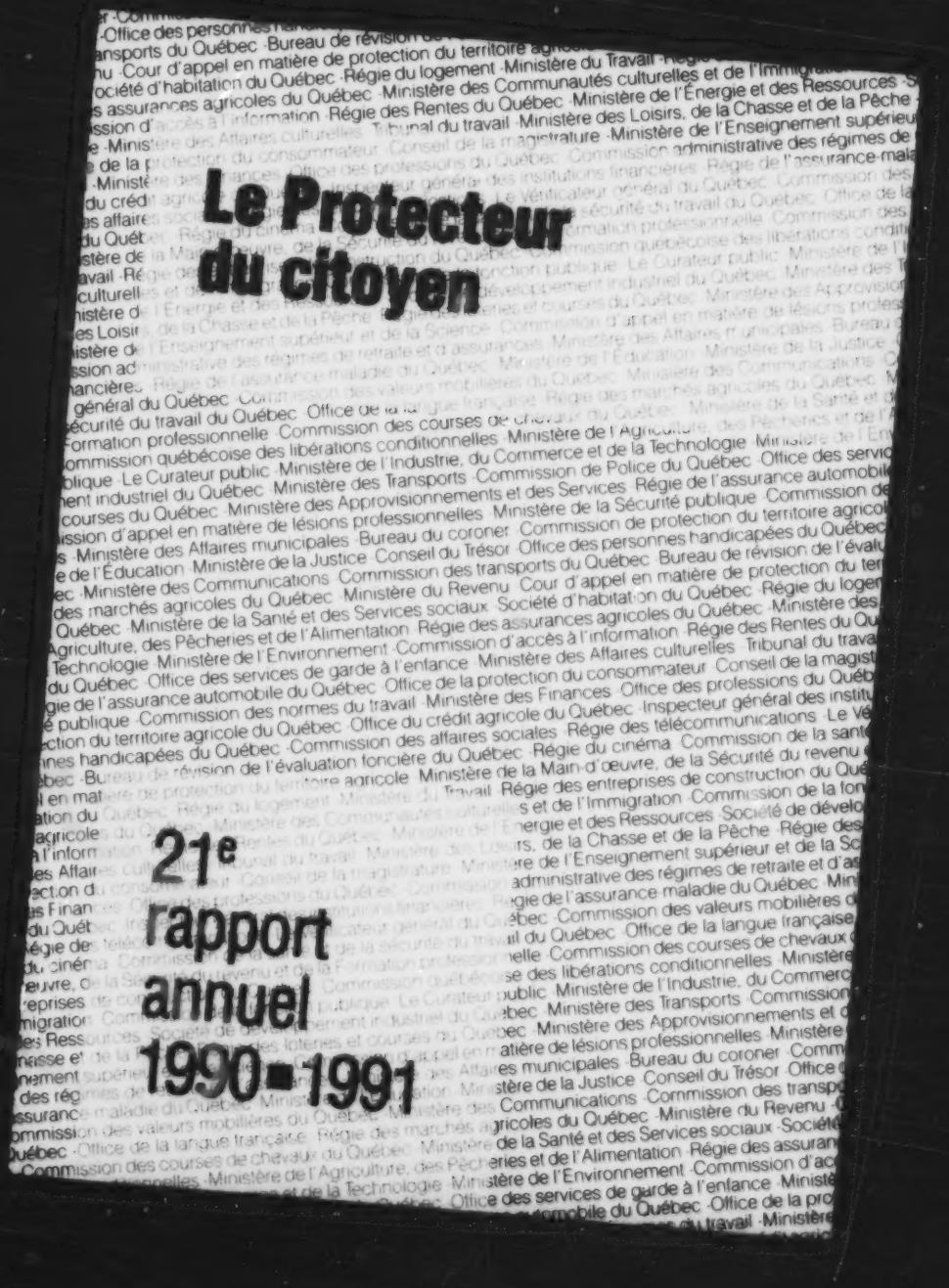

Le Protecteur du citoyen
21e rapport annuel 1990-1991

Le Protecteur du citoyen

21e rapport annuel 1990-1991

92-03175/

Le contenu de ce rapport était à jour le 31 mars 1991. Les positions prises par le Protecteur du citoyen dans ce document ne peuvent donc tenir compte des modifications de situations survenues après cette date.

La forme masculine employée dans ce texte désigne aussi bien les femmes que les hommes.

English version available on request.

Dépôt légal — 2e trimestre 1991
Bibliothèque nationale du Québec

ISBN : 2-550-21953-8
ISSN : 0701-5984

Sainte-Foy, le 17 juin 1991

Monsieur Jean-Pierre Saintonge
Président
Assemblée nationale
Hôtel du Parlement
Québec, Québec
G1A 1A4

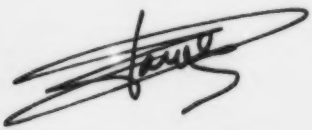
Monsieur le Président,

À titre de personne désignée par l'Assemblée nationale, j'ai l'honneur de vous transmettre le 21e rapport annuel du Protecteur du citoyen, couvrant la période du 1er avril 1990 au 31 mars 1991.

Ce rapport, produit conformément à la Loi sur le Protecteur du citoyen, met en relief un certain nombre d'injustices causées à des citoyens du Québec par l'administration gouvernementale.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Protecteur du citoyen



Daniel Jacoby, avocat

Table des matières

L'introduction du Protecteur du citoyen 9

Le citoyen-client
Pour l'administration gouvernementale, le citoyen devrait être un client avant d'être un dossier ■ Les bureaux de plaintes : le citoyen-client s'attend de plus en plus à disposer de ce genre de recours ■ Le citoyen hospitalisé ou hébergé : la réforme de la santé et des services sociaux lui propose-t-elle des recours adéquats ?

- Parmi les enquêtes à mener ou à poursuivre
- Le Protecteur du citoyen devant la Commission des institutions de l'Assemblée nationale
- Un rapport spécial à l'Assemblée nationale
- Réflexions sur des statistiques

Les principaux secteurs d'intervention du Protecteur du citoyen en 1990-1991 27

Les ministères
Le ministère de l'Éducation 29
Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science 32
Le ministère de l'Environnement 41
Le ministère de la Justice 46
Le ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu 52
Le ministère du Revenu 64
Le ministère de la Santé et des Services sociaux 68
Le ministère de la Sécurité publique 71
Le ministère des Transports 79

Les organismes
La Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) 84
La Commission des courses du Québec 92
La Commission de la santé et de la sécurité du travail du Québec 94
Le Curateur public 107
L'Office des professions du Québec 108
La Régie de l'assurance-maladie du Québec 110
La Régie du logement 115
La Régie des permis d'alcool du Québec 118
La Régie des rentes du Québec 120
La Société de l'assurance automobile du Québec 128
La Société d'habitation du Québec 135

Quelques données administratives 141
Les ressources budgétaires 142
Les ressources humaines 143
Les activités 144

La mission du Protecteur du citoyen: 163
(extraits de la Loi sur le Protecteur du citoyen)

Le Protecteur du citoyen: renseignements généraux . 169

L'introduction du Protecteur du citoyen

■ Le citoyen-client

Pour l'administration gouvernementale, le citoyen devrait être un client avant d'être un dossier. Élémentaire? Non. Il s'agit plutôt du point de départ d'une réforme recommandée cette année par le Protecteur du citoyen afin d'améliorer la qualité des services de l'État.

La Commission du budget et de l'administration de l'Assemblée nationale faisait, au cours des dernières mois, l'examen de la Loi sur la fonction publique, loi qui détermine la mission de l'administration publique à l'égard de la population : comment est appliquée cette loi qui précise notamment le rôle et les obligations des fonctionnaires vis-à-vis des citoyens? En terme de résultats, quelle est la qualité des services offerts par les différents ministères et organismes du gouvernement québécois?

L'existence même du Protecteur du citoyen se justifie par les manquements de l'appareil gouvernemental et par les plaintes des personnes qui estiment être lésées. Elle s'explique également parce que le recours aux tribunaux ne peut répondre à toutes les situations et qu'il est parfois trop onéreux pour le citoyen. J'ai donc profité de cette importante consultation pour démontrer, à travers les plaintes qui me sont adressées, que **le citoyen est loin de s'imposer facilement comme premier client de l'administration publique.** Pourquoi? Parce que, bien souvent, les mécanismes de l'État ne s'ajustent pas aux vrais besoins des personnes auxquelles ils s'adressent. On peut ici parler de failles dans les processus administratifs :

- manque de latitude des fonctionnaires de première ligne, alors que ces employés sont le moteur des services publics ;
- rigidité des manuels d'opération qui encadrent de ciment l'application des programmes ;
- insuffisance de formation du personnel dont on attend, par ailleurs, un rendement supérieur ;
- lourdeur des processus de décision et délais inacceptables qui en découlent ;
- complexité déconcertante de l'information livrée aux citoyens, voire absence totale d'information ;
- disparités régionales.

L'appareil gouvernemental, affecté dans son ensemble par ces lacunes, se trouve par ailleurs en situation de monopole, puisqu'il est le seul à offrir un grand nombre de services auxquels le citoyen doit nécessairement avoir

accès tels que la sécurité du revenu, les indemnités en cas d'accident du travail ou de la route, l'assurance-maladie, les rentes de retraite, etc.

Si le recours au Protecteur du citoyen révèle, à l'occasion, la non-qualité de services gouvernementaux, ce constat est, bien sûr, conditionné par l'univers des problèmes et par le comportement des ministères et des organismes interpellés par les plaignants. Aussi m'est-il apparu essentiel, lors de ma comparution devant la Commission parlementaire, de mettre en garde contre des généralisations hâtives qui incluraient à tort des systèmes qui fonctionnent correctement. Toutefois, le nombre de « clients » qui s'adressent à mon Bureau est significatif et, lorsque nous faisons nos interventions, nos enquêtes révèlent des manquements suffisamment graves pour que le Protecteur du citoyen puisse mesurer la distance qui sépare les prescriptions de la Loi sur la fonction publique et sa portée réelle.

C'est précisément cette distance qui m'a conduit à recommander à la Commission, ainsi qu'aux ministres, sous-ministres et dirigeants d'organisme, une série de mesures afin que le citoyen soit traité, de plus en plus, par l'administration gouvernementale, comme un client plutôt qu'un dossier. Plus près de l'esprit de la Loi sur la fonction publique, cette vision des choses correspond, de toute façon, à des exigences de plus en plus exprimées de la population. L'individu, d'administré, d'usager ou de bénéficiaire qu'il était, se comporte aujourd'hui et se comportera de plus en plus comme un client, avec des droits mieux circonscrits et avec la volonté d'obtenir des comptes de la part de l'administration gouvernementale.

Au terme de ses travaux, la Commission du budget et de l'administration a formulé ses propres recommandations. En matière de qualité des services aux citoyens, ces recommandations faisaient, pour une large part, écho à celles du Protecteur du citoyen. J'ai pris bonne note, évidemment, de l'attention accordée par la Commission à des objectifs que j'estime prioritaires. Cette attention devrait d'ailleurs se répercuter dans une politique de service à la clientèle annoncée par le Président du Conseil du trésor. C'est également le Président du Conseil du trésor qui, à cette même occasion, disait espérer que son plan de qualité totale pour la fonction publique amène un jour le Protecteur du citoyen à devoir se tourner les pouces. Si l'ennui est la source de bien des vices, il signifierait, pour une fois, que tout va très bien.

Je voudrais rappeler ici certaines des recommandations que j'avais adressées à la Commission du budget et de l'administration et qu'elle a retenues :

L'élaboration des programmes gouvernementaux

Afin que les programmes gouvernementaux répondent le plus complètement possible aux situations que vivent les citoyens, nous avons recommandé que les ministères et organismes les élaborent dans le cadre

d'une table de concertation interne ; celle-ci serait formée des diverses unités qui seraient responsables de ces programmes à quelque degré que ce soit, incluant les fonctionnaires chargés de leur application.

Cette façon matricielle de travailler devrait permettre d'envisager les programmes de façon globale de manière à mieux en axer les objectifs sur le client lui-même.

La formation

Que les employés qui agissent comme interlocuteurs ou comme décideurs auprès des citoyens reçoivent une formation continue.

L'information

Que la Loi sur la fonction publique soit modifiée pour que les fonctionnaires soient tenus d'informer adéquatement le citoyen qui demande des renseignements de nature générale ou de nature particulière sur son dossier.

Que les fonctionnaires à qui s'adressent des citoyens pour obtenir des renseignements et qui ne sont pas en mesure de les leur fournir soient tenus de référer ces citoyens aux personnes compétentes, lesquelles doivent faire preuve de disponibilité.

Que les ministères et organismes révisent les documents standard pour les rendre compréhensibles et pour que les citoyens ne risquent pas de perdre des droits. Ceci vaut également pour les formulaires, ainsi que pour les brochures d'information.

Que les ministères et organismes, pour atteindre cette fin, mettent sur pied des comités d'usagers formés de personnes qui représentent la clientèle du programme gouvernemental concerné et qui devront être consultés sur les libellés standard, sur les formulaires et sur les brochures d'information.

Les délais

Que les autorités des ministères et des organismes soient tenus, lorsque des programmes gouvernementaux accusent des délais indus, d'instaurer des plans de redressement pour que les délais deviennent raisonnables et que, par la suite, des systèmes soient établis pour que ces délais raisonnables se maintiennent.

Les bureaux de plaintes

Que tous les ministères et organismes qui font affaire avec une clientèle externe se dotent de bureaux de plaintes rattachés à la direction supérieure de l'organisation.

Que ces bureaux de plaintes n'agissent pas en vase clos mais constituent un système de rétroaction qui permette de corriger les inadéquations des programmes à partir des plaintes des citoyens.

La consultation de la clientèle

Que les instruments de mise en œuvre des programmes gouvernementaux (politiques administratives, directives, etc.) fassent, lors de leur phase préparatoire l'objet de consultations auprès des clientèles auxquelles ces programmes s'adressent. Que des comités d'usagers soient créés à cette fin.

Que les ministères et organismes soient tenus, périodiquement, de mener des sondages d'opinion auprès des clientèles qu'ils desservent pour connaître leur degré de satisfaction à l'égard des services offerts et rendus. Que ces sondages soient élaborés et menés de manière objective et impartiale.

L'imputabilité des ministères et des organismes

Que les ministères et organismes soient tenus annuellement de rendre compte dans leur rapport annuel ou dans un rapport spécifique, de l'application des articles 2 et 5 de la Loi sur la fonction publique*. Ce rapport indiquera les causes d'insatisfaction de la clientèle en y détaillant les modalités, la nature et le nombre de plaintes reçues de la population, la manière dont ces plaintes ont été traitées. Il devra aussi préciser les mesures envisagées par le ministère ou l'organisme pour remédier aux situations dénoncées et devra également, par la suite, faire une évaluation des mesures mises en œuvre pour l'année précédente. Que ce rapport spécial sur le service à la clientèle soit examiné annuellement par les parlementaires lors des diverses activités parlementaires (revues de programmes, engagements financiers, etc.).

Le ministère ou l'organisme qui se donne un bureau de plaintes décide, en quelque sorte, d'offrir le service après-vente, c'est-à-dire qu'il accepte de voir revenir les insatisfaits, d'entendre leur version, d'éventuellement leur donner raison, d'échanger la marchandise. Il se donne également un moyen sûr d'évaluer la satisfaction de sa clientèle et

* «La fonction publique **a pour mission de fournir au public les services de qualité auxquels il a droit**, de mettre en œuvre les politiques établies par l'autorité constituée et d'assurer la réalisation des autres objectifs de l'État.» (art.2)

Le fonctionnaire «doit exercer ses fonctions dans l'intérêt public, au mieux de sa compétence, avec honnêteté et impartialité et il est tenu de traiter le public avec égards et diligence.» (art.5)

d'améliorer la qualité de ses services. Le citoyen-client s'attend de plus en plus à disposer de ce genre de recours et l'idée chemine dans la fonction publique sous toutes sortes d'enseignes : bureau de plaintes, commissaire aux plaintes, bureau de réexamen, ombudsman. Le Protecteur du citoyen note que si quelques-uns de ces mécanismes sont au point, d'autres le sont moins et d'autres se font attendre. Mais même si le service après-vente n'est pas encore assuré partout — loin de là — on peut dire que celui qui désire se plaindre des services de l'État trouve plus facilement une oreille attentive.

J'ai beaucoup insisté, ces dernières années, sur l'importance, pour les ministères et les organismes du gouvernement, de créer des structures qui soient responsables de corriger les erreurs, les lacunes et les excès commis dans les services qu'ils fournissent aux citoyens. Le service au citoyen est la seule raison d'être de l'administration et il est normal qu'on donne à ce client l'assurance d'être entendu en cas d'insatisfaction. Du point de vue de l'organisation, le bureau qui traite les plaintes en permet aussi la compilation et l'analyse de façon à rechercher la source des problèmes pour ensuite agir directement sur les causes.

Le ministère du Revenu a, le premier, mis en place un tel bureau. Après un an d'existence, le mécanisme donne, en général, satisfaction et permet d'éviter des litiges inutiles. De son côté, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science s'est doté récemment d'un bureau de réexamen ayant lui aussi pour mission d'être à l'écoute des plaignants. Initiative particulièrement attendue, ce palier de révision accorde enfin aux étudiants l'occasion de se faire entendre s'ils estiment qu'une décision injuste mène à une réduction de leur aide financière. Même nouveauté à la Régie de l'assurance-maladie où on retrouve depuis peu un commissaire aux plaintes. D'autres ministères et organismes ont désigné une personne responsable du traitement des plaintes. Plusieurs suivront, d'après les projets dont ils m'ont fait part.

Même s'il reste encore beaucoup à faire, la récente entrée en action de ces mécanismes de traitement de plaintes confirme une évolution certaine dans les rapports entre le citoyen et ses interlocuteurs fonctionnaires. Il importe cependant de demeurer exigeant à l'égard de ces initiatives et de ne pas se satisfaire d'une apparence de droit de parole pour le citoyen. La visibilité de ce mécanisme, la diffusion des règles du jeu, son accessibilité pour le citoyen, l'ouverture dont il peut faire preuve sont des facteurs déterminants dans l'établissement d'une instance respectueuse des personnes qui demanderont un nouvel examen de leur cas.

Clarté et neutralité

Lorsqu'un commissaire aux plaintes ou un bureau de plaintes est à l'emploi de l'organisme dont il est le contrôleur, il va sans dire qu'il ne peut examiner la plainte avec le regard totalement neutre d'une personne ou d'une entité qui ne ferait pas partie de l'organisme dont on se plaint. Seuls les recours aux tribunaux et aux ombudsmans parlementaires peuvent prétendre au titre de recours devant des instances neutres et sans préjugés. Mais un service interne de traitement des plaintes n'en constitue pas moins un outil précieux apte à intervenir de façon satisfaisante dans un grand nombre de dossiers, pour autant que la solution ne remette pas en question des politiques administratives bien ancrées dans l'organisation. Je crois toutefois que les ministères et organismes sont en mesure de régler d'eux-mêmes un grand nombre de problèmes qu'ils génèrent. Dans bien des cas, on constate que l'ouverture manifestée par ces bureaux dépend avant tout de la même ouverture de la part des dirigeants et, dans ces cas, ces bureaux contribuent à améliorer l'image et la réalité des services gouvernementaux, au bénéfice de la population.

Cette mise au point étant faite au sujet des bureaux de plaintes, il est essentiel d'en afficher clairement les couleurs auprès du public. J'ai eu l'occasion, cette année, d'en faire la remarque à un dirigeant d'organisme : tout en cautionnant la venue de son commissaire aux plaintes de même que le choix de la personne désignée, j'ai demandé à l'organisme de corriger à l'avenir un dépliant qui, en annonçant l'existence de ce nouveau personnage, énonçait qu'il représentait les bénéficiaires « de façon indépendante devant l'administration ». Pourquoi ? Parce que l'organisme était chapeauté par un conseil d'administration et que le commissaire aux plaintes se rapportait au conseil. Comme si un conseil d'administration était indépendant de l'organisme ! Cet abus de langage est susceptible d'induire en erreur la population.

Cet organisme n'est pas un cas isolé et, par exemple, l'utilisation un peu galvaudée du titre « ombudsman » laisse trop souvent croire au citoyen que l'analyse de son dossier est confiée à un point de vue externe et impartial. Le Commissaire aux plaintes des clients des distributeurs d'électricité est ainsi communément appelé « ombudsman de l'Hydro ». Officiellement présenté comme un arbitre neutre en cas de litige entre le consommateur et la Société d'État, le mécanisme n'a en réalité, ni les ingrédients d'indépendance, ni les pouvoirs d'enquête pour, le cas échéant, donner tort à l'Hydro-Québec sur des points importants et mettre de l'avant ses voies de solution. Même réalité pour le Commissaire aux plaintes en matière de protection du territoire agricole dont le mandat initial limite considérablement son action : il ne peut se prononcer sur des projets de règlement mais seulement attendre que le mal soit fait. Ces deux commissaires ne disposent donc pas, selon moi, des outils adaptés à leur tâche et à l'image de neutra-

lité qu'on a voulu leur associer. Les rapports annuels de ces deux institutions le démontrent.

Le citoyen-client est éventuellement aussi un citoyen hospitalisé ou hébergé dans un établissement du réseau de la santé. Particulièrement vulnérable en raison de la maladie ou de l'âge avancé, il n'est pas en position de force s'il désire se plaindre des services qu'il reçoit. Et les recours mis de l'avant par le projet de réforme de la santé et des services sociaux ne vont pas toujours lui faciliter les choses. Le Protecteur du citoyen a donc recommandé, entre autres, de simplifier les démarches, d'accélérer la procédure, de prévoir un mécanisme de recours externe, de sanctionner les représailles et, finalement, de se mettre un instant à la place de la personne malade ou âgée qui, aux prises avec un problème qui ne se règle pas, voudrait faire valoir son droit au lieu de se taire.

- En mars 1990, j'ai présenté un mémoire aux membres de la Commission des affaires sociales chargée d'étudier l'avant-projet de loi sur la santé et les services sociaux. J'y ai proposé de créer un système intégré de traitement des plaintes. Ce système comportait un mécanisme de traitement des plaintes au sein même de l'établissement, près de l'usager, doublé d'un autre recours auprès de la régie régionale s'il demeurait insatisfait ou s'il lui semblait plus approprié d'y recourir directement. Enfin, il pouvait ultimement disposer d'un recours non préjugé devant une instance externe.

Même si j'ai pu réaliser que le projet de loi 120 reprenait certains éléments correspondant à mes suggestions, il m'a fallu constater qu'il contenait des lacunes importantes. J'ai donc, de nouveau ce printemps, livré en commission parlementaire mon analyse du Livre blanc sur la réforme de la santé et des services sociaux. Mes commentaires et suggestions de modifications législatives ont porté principalement sur ces aspects essentiels de l'exercice des droits des usagers:

la confidentialité du dossier de plainte: ce dossier devrait être distinct du dossier médical ou social de l'usager et son accès soumis à des règles particulières, ceci afin d'éviter qu'un usager soit «étiqueté» dans le réseau et devienne la cible de représailles.

le responsable des plaintes: afin d'accroître son autorité et sa marge de manœuvre, la personne chargée de traiter les plaintes devrait relever direc-

tement du conseil d'administration ou, à tout le moins, du directeur général de l'établissement.

le formalisme du dépôt d'une plainte : à moins de circonstances exceptionnelles, on ne devrait pas exiger un écrit du plaignant. Toujours en raison des caractéristiques de cette clientèle, la personne qui reçoit la plainte devrait obligatoirement fournir assistance au plaignant qui la requiert.

l'auteur de la plainte : toute personne devrait être autorisée à porter plainte pour le compte d'un usager. À cet effet, la procédure d'examen devrait permettre, sur demande, la protection de l'identité de la personne qui soumet les faits litigieux.

les délais : le délai maximum de 60 jours pour le traitement d'une plainte devrait être remplacé par un délai plus court.

les conclusions : au terme de l'étude de la plainte, tant l'établissement que la régie régionale devraient être tenus d'expliquer clairement au plaignant les conclusions auxquelles ils sont parvenus.

les pouvoirs de la régie régionale : la régie devrait être dotée de véritables pouvoirs d'enquête.

les représailles : le projet de loi devrait prévoir une disposition à caractère pénal pour sanctionner les représailles contre le bénéficiaire.

les comités d'usagers : des comités d'usagers devraient être instaurés dans tous les établissements.

le recours externe : le plaignant devrait avoir accès ultimement à une instance externe, neutre et impartiale.

Le projet de loi, au moment de la rédaction du rapport, était toujours à l'étude à l'Assemblée nationale.

Parmi les enquêtes à mener ou à poursuivre

L'accueil téléphonique

J'ai décidé d'accorder une attention toute spéciale, au cours des mois qui viennent, aux limites imposées par le réseau téléphonique et au phénomène de l'encombrement systématique des lignes à certaines heures, pour ne pas dire à toute heure du jour et toute l'année, dans certains ministères et organismes. Il est impensable que chaque Québécois doive se déplacer pour être mieux reçu et renseigné ; or c'est ce qui se produit actuellement dans plusieurs points de services publics.

Notre étude devrait donc proposer des voies pour rétablir la communication entre, d'une part, des services inondés d'appels et incapables d'en pren-

dre un de plus et, d'autre part, le citoyen persuadé que le fonctionnaire ne répond plus...

La Régie du logement, la Régie de l'assurance-maladie et la Société de l'assurance automobile du Québec sont les principales cibles des plaintes reçues à mon Bureau par des citoyens excédés de rester en ligne indéfiniment.

Les délais des tribunaux administratifs

Mon rapport annuel de l'an dernier faisait état d'une enquête amorcée concernant les délais des instances et des tribunaux administratifs, enquête dont nous suspendions le déroulement compte tenu notamment de l'annonce par le Ministre de la Justice d'un projet de loi sur ces tribunaux. Un Sommet sur la justice tenu par le même ministère était également prévu pour examiner notamment les points faibles du système de justice administrative et y remédier. Le Sommet n'a pas encore eu lieu. Par contre, l'annonce de ce Sommet a eu pour effet, me semble-t-il, de retarder des réformes importantes en matière d'accessibilité de la justice : on en parlera, a-t-on souvent entendu cette année, lors du sommet... Dans l'intervalle, les citoyens continuent de subir les effets de la congestion de certains tribunaux administratifs ; certaines décisions tombent après deux ou trois ans alors qu'elles fixent le droit d'une personne à des indemnités de première nécessité. Dès que nos ressources le permettront, nous reprendrons l'étude de ces délais d'attente avec l'intention de recommander le plus tôt possible des solutions réalistes à des retards inacceptables.

Le Protecteur du citoyen devant la Commission des institutions de l'Assemblée nationale

La Commission des institutions a poursuivi cette année l'examen du mandat, des orientations, des activités et de la gestion du Protecteur du citoyen. À cette occasion, la Commission a tout particulièrement étudié la possibilité et l'opportunité d'étendre le champ de compétence du Protecteur du citoyen, notamment aux organismes et aux établissements du réseau des services de santé et des services sociaux, à ceux du réseau de l'éducation ainsi qu'aux organismes municipaux.

J'ai pu constater l'intérêt de nombreux organismes publics et regroupements sociaux et professionnels, tous très concernés par les retombées de la mission et des interventions du Protecteur du citoyen. Près de 70 mémoires ont été présentés et reflétaient, dans l'ensemble, des points de vue favorables à l'ombudsman, celui-ci identifié à un mécanisme nécessaire et actif dans les rapports État-citoyen. Cependant, plusieurs failles ont été révélées et nous nous emploierons à les corriger.

La Commission procède actuellement à l'analyse des mémoires reçus. En possession de tous les commentaires recueillis et souhaits formulés, elle interrogera ensuite le Protecteur du citoyen sur différents aspects de l'institution que je représente.

Nul doute que cette consultation a contribué à une meilleure connaissance de cette institution tant par les décideurs que par le public. Elle a aussi permis à mon équipe et à moi-même d'avoir «l'heure juste» sur la perception qu'ont de notre institution des groupes importants dans la société, sur leurs aspirations aussi par rapport à ce qu'ils souhaiteraient que soit notre institution. La tenue de ces auditions facilite, selon moi, le rapprochement entre ce que le recours offre et ce que le citoyen en attend. Toute l'opération amène, en même temps, un questionnement sur ce que le législateur avait fixé au départ en 1968 par rapport aux besoins exprimés aujourd'hui.

Un rapport spécial à l'Assemblée nationale

Au cours de la présente année, j'ai pu constater un début de blocage mais dont les proportions m'inquiètent de la part de certains ministères. Qu'il s'agisse du droit que possède le Protecteur du citoyen d'enquêter dans certains secteurs pour le compte des citoyens qui s'estiment lésés, d'attitudes prises par certains ministères pour bloquer de manière presque systématique des enquêtes du Protecteur du citoyen, ou d'une remise en question voilée de la pertinence de l'institution que je représente, ces symptômes dénotent une amorce de volonté de ne pas permettre au Protecteur du citoyen d'exercer adéquatement son mandat.

La question qui se pose alors, c'est le sort du citoyen aux prises avec une administration gouvernementale qui se replie de plus en plus sur elle-même. Le juridisme aveugle devient le leitmotiv de plusieurs ministères pour ne pas admettre les interventions ou les recommandations de notre institution. Une telle attitude met en relief la non-transparence de ces administrations, alors que, par ailleurs, les politiques du gouvernement se veulent transparentes. On parle d'imputabilité et de l'obligation de rendre compte alors que le citoyen, dans certaines des plaintes qu'il adresse au Protecteur du citoyen, risque d'être la seule et unique victime de cette nouvelle attitude.

Au cours de cette même année, j'ai pu constater l'échec relatif de la création, par voie législative, de commissaires aux plaintes formels pour permettre aux citoyens d'exprimer leurs insatisfactions et d'obtenir réparation pour les injustices qu'ils subissaient. Ces nouvelles structures, qui donnent l'apparence de structures neutres et impartiales, sans préjugés, à l'instar d'un véritable ombudsman parlementaire, relèvent en réalité d'un Ministre; elles ne sont pas indépendantes, même si elles doivent rendre

compte de leurs activités à l'Assemblée nationale. La confusion la plus totale règne entre l'indépendance et l'imputabilité.

Or, le refus systématique de donner au citoyen un recours véritablement accessible et indépendant pour des problèmes qui ne peuvent pas toujours se résoudre objectivement dans la ligne exécutive, dans de très larges secteurs des services publics, montre à quel point le recours au Protecteur du citoyen ou à tout ombudsman législatif, véritablement indépendant, est mal compris par l'appareil gouvernemental, et ce, au détriment des justiciables.

Plusieurs hauts fonctionnaires et plusieurs parlementaires ne saisissent pas le rôle véritable d'un ombudsman législatif ou, à tout le moins, ne voient pas la nécessité ou l'utilité que des décisions puissent être revues par des instances extérieures aux lignes habituelles d'autorité. Des recours devant des instances indépendantes à l'encontre de décisions gouvernementales, il en existe certes: les tribunaux. Mais les tribunaux ne peuvent pas tout régler, de l'aveu même de la Cour suprême du Canada qui, par la voix de son juge en chef, reconnaissait l'importance de cette autre voie de recours simple et bien adaptée aux besoins de la population qu'est un ombudsman parlementaire (B.C.D.C. c. Friedmann [1984] 2 R.C.S. 447).

Sur la base de ces éléments qui ultimement agissent au détriment des citoyens payeurs de taxes, je me propose, dès l'automne, de déposer un rapport spécial à l'Assemblée nationale qui illustrera, avec des cas concrets, le phénomène qui semble se dessiner.

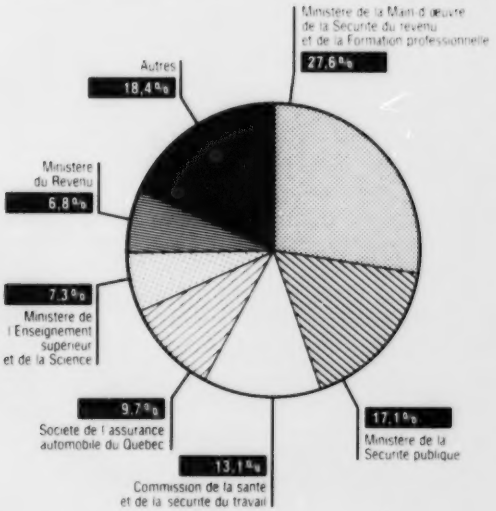
Réflexions sur des statistiques

Les enquêtes augmentent chez le Protecteur du citoyen au rythme de l'insatisfaction de la population.

Pour l'année 1990-1991, les enquêtes initiées par le Protecteur du citoyen ont augmenté de 16.5% par rapport à l'année précédente. Les plaintes qui ont été refusées parce que nous n'avions pas juridiction dans ces domaines n'ont augmenté que de 1%. Les demandes de renseignements ont, quant à elles, augmenté de 13%.

Les plaintes justifiant une enquête, au nombre de 9 582, se concentrent principalement dans six ministères et organismes qui, à eux seuls, font l'objet de 80% de nos interventions. Voir graphique à la page suivante.

Cette croissance des plaintes pour lesquelles nous sommes intervenus démontre jusqu'à un certain point que la population est de moins en moins satisfaite des décisions de l'administration et devient moins tolérante pour ses ratés. Si l'augmentation ne se remarquait que chez le Protecteur du citoyen, on pourrait en conclure que nos services sont mieux connus et donc que cette hausse ne reflète pas la réalité. Malheureusement, l'insatisfaction est grandissante à l'échelle gouvernementale. Il suffit de regarder les demandes ou les plaintes formulées devant d'autres mécanismes de recours pour s'en convaincre : les demandes de réexamen de décisions devant des bureaux de révision ou toute instance similaire, les appels devant les tribunaux administratifs sont en progression remarquable dans les secteurs importants. Comment s'explique ce phénomène ?



L'insatisfaction a de multiples causes

Il va sans dire que la conjoncture économique est un facteur d'insatisfaction. Les citoyens contestent de plus en plus l'insuffisance des indemnités et des prestations qui leur sont accordées.

Aussi, le citoyen est davantage conscient qu'il lui est possible de remettre en question des décisions gouvernementales. La mentalité des citoyens

du Québec a changé. D'une époque où la décision ou l'action de l'administration était perçue comme un dogme, notre société est passée à une ère où elle réalise que les décisions gouvernementales peuvent être entachées d'erreurs. C'est d'autant plus vrai dans une société où les gouvernements pratiquent des politiques interventionnistes. Les programmes gouvernementaux créent aujourd'hui des droits et des obligations qui doivent être respectés.

Même si le citoyen est grandement conscient qu'il lui est difficile de faire bouger les choses, même si de nombreuses personnes renoncent à exercer des recours par usure, par crainte, ou tout simplement par manque de confiance en l'administration, il reste que, de manière générale, les citoyens manifestent davantage leur insatisfaction. L'éducation y joue un rôle important, de même que l'avènement des Chartes des droits et libertés de la personne.

Enfin, les citoyens sont devenus, par la force des choses, des consommateurs de services gouvernementaux et la culture développée en matière de protection du consommateur dans le secteur privé a imperceptiblement coloré le comportement du citoyen dans ses rapports avec l'administration. On est plus exigeant parce qu'on paie chèrement pour les services gouvernementaux par le biais des taxes et des impôts! Le contribuable en veut pour son argent, ce qui signifie qu'il s'attend à ce que les décisions qui le concernent soient justes. Il veut également que ses affaires soient traitées avec célérité ; il revendique plus d'informations et d'explications.

L'insatisfaction n'est pas toujours synonyme de plainte fondée :

Ceci dit, les insatisfactions manifestées par la population ne sont pas toutes fondées ; chez le Protecteur du citoyen, une plainte sur trois s'avère fondée, ce qui signifie que, deux fois sur trois, les enquêtes que nous menons révèlent qu'il n'y a pas eu d'injustice et que l'administration a agi correctement. On l'oublie trop souvent. En effet, dans plusieurs cas, le citoyen qui se plaint chez nous n'a même pas fait l'effort de se renseigner auprès de l'organisme dont il conteste la décision. Une bonne information règle souvent le problème qui n'en était pas véritablement un. Nous le constatons souvent lorsque nous donnons au plaignant les explications qui justifient la décision qui l'affecte. Dès lors, je pense que de nombreuses insatisfactions disparaîtraient si les citoyens se renseignaient d'abord ; une bonne information préviendrait bien des litiges.

Une cause majeure d'insatisfaction : l'information inadéquate

Mais là où le bât blesse, c'est que la fonction publique n'a pas toujours le temps d'expliquer en détail au citoyen la décision qui affecte ses droits. Ceci n'est cependant qu'une explication et ne devrait pouvoir constituer une excuse pour les autorités gouvernementales et administratives.

Le bât blesse également, puisque l'administration est souvent avare d'information, partant, semble-t-il, de la croyance que plus les citoyens sont informés, plus ils risquent de contester. Trop de personnes pensent ainsi, certaines prétendent même qu'une information adéquate peut coûter cher. Ces mythes sont révolus. Je pense que, au contraire, et particulièrement dans une démocratie transparente qui doit rendre des comptes à la population, l'administration dans son ensemble ne fera que des gains si elle prend les moyens pour bien informer les citoyens : sa crédibilité ne fera qu'augmenter et la confiance devrait, avec le temps, être restaurée.

Il faut un virage. Mais ce n'est pas tout, il faut aussi que les ministères et organismes soient conscients que le phénomène de l'insatisfaction ne fera qu'augmenter dans les prochaines années à moins d'un virage drastique de la part de l'administration. Des démarches devront être entreprises alors pour améliorer le service à la clientèle pour se rapprocher de la population en mettant sur pied des comités d'usagers, pour introduire des mécanismes légers de règlement des différends et pour publiciser davantage les améliorations apportées au service à la clientèle. Il n'y a pas de honte à dire que l'on s'améliore. Lorsque le Président du Conseil du trésor souhaite que le Protecteur du citoyen se tourne les pouces, il faut comprendre, bien sûr, que cet objectif vaut également pour les bureaux de comté des députés, pour les instances de révision, de réexamen ou d'appel, créés pour permettre aux citoyens de se plaindre.

L'insatisfaction des citoyens se résorbera lorsqu'une information adéquate leur sera fournie, lorsque les plaintes pourront être traitées de manière simple, le jour où tous les ministères et organismes seront à l'affût des causes d'insatisfaction, lorsque, finalement, ils se lanceront dans des opérations réelles de qualité totale axées d'abord et avant tout sur le citoyen-client. Dans une période de conjoncture difficile, l'augmentation de la productivité ne suffit pas : elle doit nécessairement être doublée d'une amélioration de la qualité de l'information et des services, autrement l'entreprise provoquera, bien sûr, une économie de moyens mais aussi une baisse de la satisfaction. Je souhaite donc fortement que le gouvernement donne suite à la substance des recommandations de la Commission Lemieux-Lazure.

Les modes d'intervention du Protecteur du citoyen devront changer

Devant ce phénomène, le Protecteur du citoyen se devra de mener davantage d'analyses des causes réelles de l'insatisfaction et d'examiner plus en profondeur les procédures gouvernementales pour en éliminer les irritants et pour y instaurer les éléments nécessaires à un service d'excellence. Il se devra également de développer un modèle de traitement des plaintes pour les divers ministères et organismes. À ces fins, le Protecteur du citoyen sollicitera encore plus la collaboration des ministères et organismes et des autorités gouvernementales.

Les principaux secteurs d'intervention du Protecteur du citoyen en 1990-1991

■ Le ministère de l'Éducation

Notre système d'éducation admet facilement qu'un ingénieur acquière une deuxième formation universitaire en droit, mais estime extravagant qu'un élève formé à l'école secondaire pour conduire des véhicules lourds veuille aussi détenir un diplôme de mécanicien...

En résumé: une intéressante affaire de discrimination

Comme par les années passées, le ministère de l'Éducation a suscité peu de plaintes chez le Protecteur du citoyen et serait probablement passé à peu près inaperçu dans les pages de ce rapport, n'eut été de la revendication d'une dizaine de plaignants en faveur d'une conception plus égalitaire du droit à l'instruction.

Ces personnes s'en sont prises à la politique contenue dans l'*Instruction du Ministre* (recueil de directives) consistant à refuser aux commissions scolaires le droit de financer les études des élèves désireux d'obtenir un deuxième diplôme professionnel de niveau secondaire.

Dans un premier temps, nous avons été amenés à conclure que cette politique était tout à fait conforme à la Loi sur l'instruction publique et à son règlement, ainsi qu'au pouvoir conféré au Ministre en ce qui concerne le régime pédagogique.

Cependant, cette situation nous est apparue déraisonnable et discriminatoire envers ces élèves de niveau secondaire par rapport au sort réservé à la clientèle des institutions collégiales et universitaires. En effet, à ces paliers, le gouvernement assure aux institutions le financement de tous les diplômes que la compétence et la motivation des étudiants leur permettront d'obtenir. Mieux encore, il finance également, si besoin est, la subsistance des étudiants au moyen du Régime d'aide financière du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science. À titre d'exemple, cette aide pourrait être dispensée pendant quatorze sessions d'études à un étudiant qui désire cumuler deux diplômes universitaires de premier cycle. Cela implique évidemment des frais considérablement plus élevés que ceux qui sont engendrés par le seul financement des frais scolaires des élèves désireux de poursuivre une seconde formation de niveau secondaire.

Le Protecteur du citoyen a fait part de sa position au Ministre et a ajouté à sa comparaison avec les études supérieures, des arguments strictement pratiques : il arrive bien souvent qu'un deuxième diplôme constitue une formation complémentaire nécessaire à l'exercice du métier choisi ou à l'obtention d'un emploi. À titre d'exemple, un jeune qui se destine à l'exploitation de la ferme familiale peut vouloir s'enrichir d'une formation en

production animale, laquelle lui sera refusée s'il détient déjà un diplôme en production végétale. Il en va de même pour la coiffeuse qui ne pourra devenir esthéticienne et qui pour cette raison ne sera pas embauchée.

Le Protecteur du citoyen a également fait valoir qu'un deuxième diplôme peut être nécessaire pour des fins de recyclage en raison des nouvelles technologies, ou peut correspondre à une réorientation dictée par les fluctuations du marché de l'emploi. Il serait déplorable qu'un citoyen doive être chômeur ou assisté social pour bénéficier finalement d'un accès gratuit à une seconde formation par la voie de différents programmes fédéraux ou provinciaux!

Enfin, il faut être conscient, avons-nous insisté, du fait que les citoyens dont il est question ici sont loin d'être les plus favorisés de notre société, n'ayant pas les atouts qu'offrent des études supérieures et subissant en première ligne les soubresauts de la conjoncture économique.

Pour toutes ces raisons, le Protecteur du citoyen a demandé au Ministre que la politique de non-financement du deuxième diplôme secondaire de formation professionnelle, politique à la fois discriminatoire et restrictive, soit abandonnée dans les meilleurs délais.

Il nous est apparu que, sur le principe même d'un traitement plus égalitaire des étudiants, le Ministère était en fait d'accord avec l'essentiel de nos arguments et que les réticences provenaient plutôt du Conseil du trésor.

Le Ministre nous a informé, tout récemment, qu'en vertu du pouvoir dérogatoire auquel il peut recourir dans des circonstances exceptionnelles, il a pu accueillir à ce jour la demande d'environ 400 élèves qui désiraient obtenir un deuxième diplôme. D'autre part, des changements majeurs seraient en voie d'être adoptés : dorénavant, des élèves de niveau secondaire professionnel désireux de cumuler deux diplômes pourront le faire en se conformant à certaines conditions. Ils devront ainsi être inscrits aux études à temps plein (au moins quinze heures par semaine) et avoir cessé d'étudier pendant au moins un an depuis l'obtention du premier diplôme.

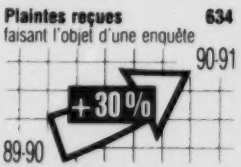
Nous apprécions qu'une certaine évolution survienne dans ce dossier. Toutefois, après analyse, ces conditions nous paraissent maintenant insuffisantes. En effet, imposées aux élèves de niveau secondaire, elles continuent de représenter, malgré l'ouverture, des obstacles à l'acquisition d'une seconde formation. L'obligation du temps plein posera de sérieux problèmes de financement à des étudiants devant normalement travailler pour subvenir à leurs besoins. Quant à l'année d'interruption, elle risque fort d'être, pour plusieurs, une attente inutile et démotivante, coûteuse à différents égards. Enfin, cette attitude demeure discriminatoire, puisque ces conditions n'existent pas pour les étudiants des niveaux collégial et universitaire.

Le dossier reste ouvert et nous comptons poursuivre nos démarches pour que cette discrimination cesse.

■ Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science

Cette année a marqué l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi sur l'aide financière aux étudiants et de son règlement. La mise en route a entraîné des ratés informatiques, des délais, des documents perdus, des dossiers rejetés, un engorgement des réseaux téléphoniques, et le tout a fait plusieurs insatisfaits. Mais mis à part ce chambardement mémorable, la loi actuelle comporte de très intéressantes modifications.

En résumé : des améliorations significatives mais quel rodage !



Le dernier rapport annuel du Protecteur du citoyen mentionnait sa participation à la Commission parlementaire de l'éducation, commission chargée d'étudier le projet de loi sur l'aide financière aux étudiants. En juin 1990, la nouvelle loi a été adoptée et, à notre grande satisfaction, a intégré plusieurs de nos suggestions affectant directement l'admissibilité au régime et le calcul des sommes allouées. Ainsi :

- L'étudiant qui produit sa demande d'aide financière en retard, sans motif valable, n'est plus comme autrefois pénalisé par une réduction de 50 % de la somme qui lui est accordée. Dans ce cas, une « amende » fixe de 150 $ est désormais appliquée. La punition pour négligence ayant ainsi été ramenée à de justes proportions, nous ne recevons plus de plainte à ce sujet, alors que ce type de situation nous était fréquemment soumis auparavant.
- Une politique plus juste et plus simple intervient maintenant lors de la révision de la contribution des parents quand ceux-ci ont subi une baisse de revenu entre l'année civile considérée pour calculer cette contribution et l'année d'études de leurs enfants.
- Des étudiants récemment établis au pays ne se voient plus imposer une contribution fictive, c'est-à-dire sans rapport avec leur revenu ou leur disponibilité au travail.
- Le Ministère a instauré un mécanisme de traitement des plaintes (Bureau de réexamen) pour les étudiants qui estiment qu'on ne leur a pas accordé l'aide financière à laquelle ils ont droit. Le Protecteur du citoyen a beaucoup insisté sur l'importance d'un tel recours et se doit donc de souligner l'initiative du Ministère en ce sens.

Malgré toutes les améliorations apportées par la nouvelle loi, les plaintes concernant l'attribution de l'aide financière ont considérablement augmenté cette année, de même que le pourcentage d'entre elles qui se sont avérées fondées. Comment expliquer la hausse? À notre avis, plusieurs facteurs se sont combinés pour allonger les délais de traitement des dossiers et provoquer un sentiment de confusion chez de nombreux étudiants.

Une certaine impression d'improvisation

La nouvelle loi et son règlement ont été adoptés en juin. Leur application était rétroactive au 1er mai précédent, soit au début de l'année d'attribution de l'aide financière. Compte tenu de la mise en vigueur tardive de la loi, le Ministère a jugé bon de ne pas publier, pour la présente année, l'habituelle documentation à l'intention de la clientèle étudiante sur les règles d'attribution de l'aide. Seul le *Guide étudiant* accompagnant le formulaire de demande d'aide a pu fournir des renseignements qui ne suffisent pas à expliquer globalement le régime et ses paramètres.

De plus, pour certains étudiants, les règles du jeu avaient changé. Ainsi, selon le nouveau fonctionnement, les étudiants dont les parents sont séparés de fait ou qui étaient majeurs au moment du divorce ou de la séparation légale, doivent maintenant déclarer les revenus de leurs deux parents plutôt que d'un seul comme c'était le cas auparavant.

Plusieurs candidats à l'aide financière ont donc été, sans le savoir, visés par les modifications et ont eu la surprise d'apprendre qu'ils étaient exclus du régime ou que leur dossier était incomplet.

Vérifications faites, il n'y a plus de vérification

Antérieurement, le Ministère insistait fortement auprès des étudiants de niveau collégial pour que leur formulaire de demande d'aide soit vérifié, avant expédition, par les bureaux d'aide financière des collèges. Cette pratique fut abandonnée pour l'année 1990-1991. On peut s'interroger sur la logique d'une telle décision qui survient au moment même de changements importants. Nous avons d'ailleurs observé cette année que de nombreuses plaintes provenaient d'étudiants qui, d'après le Ministère, n'avaient pas fourni tous les renseignements requis et à qui, en conséquence, on avait demandé de produire de nouveaux documents. Or, il nous est apparu que ces étudiants ou leurs parents pensaient, de bonne foi, avoir fourni ce qui avait été demandé, alors que tel n'était pas le cas.

Si l'étape de la vérification effectuée par l'institution collégiale devait définitivement disparaître, le Ministère devrait en contrepartie, selon nous, s'efforcer de simplifier le formulaire de demande d'aide et s'adresser à l'étudiant de façon plus explicite lorsque des renseignements additionnels sont réclamés.

Le manque d'information et l'absence, cette année, de la supervision des établissements de niveau collégial ont donc certainement été à l'origine de bon nombre des demandes de renseignements additionnels, lesquelles ont fréquemment mené à un chassé-croisé de rappels incompris et d'expédition de documents plus ou moins pertinents. Un troisième avis du Ministère n'était parfois guère plus explicatif et l'étudiant, inquiet, avait tout à coup le sentiment que rien ne se rend...

Nous avons, par ailleurs, constaté des lenteurs (parfois plus de trois semaines) à joindre au dossier des étudiants les réponses expédiées par ces derniers. Parfois même, un rappel leur a été fait alors que les renseignements exigés avaient déjà été envoyés depuis un certain temps.

Lorsqu'il est évident, de par la nature des pièces fournies, que l'étudiant, ses parents ou des tiers n'ont pas saisi exactement ce que l'on attendait d'eux, il ne suffit pas de les avertir par avis informatique que ce qui a été produit «ne correspond pas à ce qui a été demandé». Il faut aller plus loin et expliquer clairement quels sont les documents requis, en parlant directement à la personne intéressée si nécessaire. C'est là un rôle essentiel du Ministère, et le Bureau du Protecteur du citoyen n'a pas à l'assumer à sa place, comme il l'a fait souvent au cours de la dernière année d'attribution.

Quelques égarements informatiques

L'année d'attribution 1990-1991 a connu également le changement du système de traitement informatique des dossiers. Comme c'est trop souvent le cas en pareilles circonstances, le système a eu des ratés durant son rodage. Ainsi, à l'automne 1990, environ 1 000 dossiers ont subi un retard de deux semaines à plus d'un mois dans certains cas. Épisodiquement, certains dossiers étaient «rejetés» ou «non intégrés» dans le système informatique pour des raisons qu'il nous a fallu chaque fois découvrir. Faudra-t-il que le Protecteur du citoyen devienne aussi un informaticien?

Le calme après la tempête?

Tous ces facteurs ont été à la source de délais accrus dans le traitement d'un nombre non négligeable de dossiers. Le service d'accueil et de renseignements fut alors pris d'assaut et ne put répondre complètement à la demande de renseignements par téléphone, d'où quantité de plaintes au Protecteur du citoyen concernant l'impossibilité pour l'étudiant de joindre les fonctionnaires et d'avoir accès aux données de son propre dossier. Depuis trois ans, les plaintes à ce sujet avaient sensiblement diminué à la suite des augmentations d'effectifs. Faut-il craindre la réapparition des failles d'autrefois, soit les délais excessifs de traitement des dossiers et l'encombrement téléphonique?

Par ailleurs, le phénomène de la rigidité administrative dont nous faisions état l'an dernier ne s'est pas résorbé et s'est aussi répercuté dans les demandes de renseignements dont il vient d'être question. Nous constatons, cette fois encore, que l'application stricte des règles administratives d'attribution prévaut souvent sur l'interprétation large et libérale que l'on doit avoir en matière de législation sociale. Le Bureau de réexamen récemment créé devrait, à cet égard, jouer un rôle déterminant dans l'analyse des motifs de plainte et dans la recherche de correctifs.

Un cas en suspens depuis près de deux ans: le «flou» des treize semaines

Dans le passé, des étudiants admissibles à l'aide financière, dont les parents étaient économiquement défavorisés, pouvaient, en fonction de critères précis, bénéficier d'une allocation supplémentaire de 21 $ par semaine, montant versé par le ministère de l'Enseignement supérieur. Ces besoins ont été, par la suite, pris en charge par le ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu lors de la réforme de l'aide sociale en vigueur le 1er août 1989. Le Service d'aide financière aux étudiants, quant à lui, a cessé de verser l'allocation au début de l'année d'attribution soit le 1er mai de la même année. Pendant treize semaines (du 1er mai au 1er août), ni l'un ni l'autre des régimes administrés par chacun des ministères n'a donc couvert ces besoins, ce qui implique une perte d'environ 300 $ pour chacun des étudiants ou pour les parents concernés. Pourtant, il s'agissait bien de substituer un mode de paiement à un autre et non de réduire les bénéfices prévus pour les clientèles.

Nous sommes intervenus auprès des deux ministères responsables, parce qu'il nous semblait inadmissible qu'un réaménagement administratif se traduise par de telles coupures négligeamment imposées à une clientèle vulnérable en raison de son manque de moyens financiers.

Le ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu nous a fait valoir que la réforme étant entrée en vigueur le 1er août, le programme ne faisait pas partie avant cette date de son champ d'action. De son côté, le ministère de l'Enseignement supérieur a invoqué la décision du Conseil du trésor de retrancher de son budget total, à la fin du mois d'avril, la part affectée à ces allocations.

Voici des réponses bureaucratiques qui ne tiennent aucunement compte du fait qu'il s'agit de personnes dans le besoin plutôt que de simples dossiers numérotés. Le contenu de la réforme de l'aide sociale était connu bien avant son heure et, de ce fait, il revenait au ministère de l'Enseignement supérieur de prévoir des mesures transitoires, c'est-à-dire de s'assurer que le programme ne connaisse pas d'interruption pour les mois de mai, juin et juillet.

Nous avons fait part au Ministre de notre position et attendons une réponse au sujet de ce manque de planification et des moyens envisagés pour y remédier.

Parmi les plaintes reçues cette année...

Le Protecteur du citoyen a obtenu cette année, notamment, que le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science considère dorénavant tout autrement la situation des personnes contraintes à la faillite et celle des étudiants à charge d'un répondant. Les cas suivants illustrent ces modifications importantes.

Le Ministère pénalisait injustement les faillis libérés de leurs dettes

Une étudiante a soumis son cas au Protecteur du citoyen après que le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science lui eut refusé l'accès à l'aide financière pour l'année 1990-1991. Cette étudiante avait autrefois reçu un prêt du Ministère mais ne l'avait jamais remboursé en raison de problèmes financiers l'ayant menée, quelque temps plus tard, à une faillite personnelle. Par la suite, elle avait été libérée de toutes ses obligations par la décision du tribunal.

Or, le Ministère refusait de considérer sa demande tant et aussi longtemps qu'elle n'aurait pas effectué le remboursement complet de son prêt antérieur ou convenu avec lui de certaines modalités de paiement.

L'article 46 de l'ancien règlement d'application de la Loi sur les prêts et bourses aux étudiants stipulait qu'aucune aide financière ne pouvait être accordée à un emprunteur dont le prêt antérieur avait dû être remboursé par le gouvernement, à moins que cet emprunteur n'ait remboursé au gouvernement tant le capital que les intérêts de l'aide reçue.

Mais le nouveau règlement adopté en vertu de la Loi sur l'aide financière aux étudiants ne contenait aucune disposition de cet ordre. Seule demeurait, à l'article 43 de cette loi, la règle voulant «qu'une personne devant rembourser un montant reçu à titre de prêt» ne soit pas admissible à l'aide, à moins toujours qu'elle n'ait convenu avec le Ministère de modalités de remboursement.

Selon le Protecteur du citoyen, l'article 43 ne s'appliquait pas dans ce cas. À son avis, la plaignante, une fois libérée de sa faillite par le tribunal, n'avait plus de dette envers le Ministère. La plaignante ne pouvait donc être celle qui «doit» rembourser au sens de cet article.

Résultat de l'intervention

Le Protecteur du citoyen, comme cela s'est malheureusement produit quelques fois avec ce Ministère, ne reçut aucune réponse formelle sur ce point. Toutefois, il apprit quelques semaines plus tard que le Ministère avait décidé que les faillis libérés seraient désormais admissibles à une aide financière sans avoir à rembourser, ou à promettre de rembourser, leur prêt antérieur ou une part de celui-ci.

Cette décision, conforme au droit, a permis à la plaignante d'avoir accès à l'aide financière pour l'année 1990-1991.

Contributions et confusion

Le plaignant s'adresse au Protecteur du citoyen car il conteste l'obligation que lui fait le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science de produire les revenus de son oncle lors de sa demande d'aide financière pour l'année d'attribution 1990-1991. Selon le Ministère, cet oncle agit toujours à titre de répondant envers le plaignant, c'est-à-dire qu'il doit aider financièrement son neveu pour les besoins essentiels de sa vie courante.

L'enquête a révélé que le plaignant avait immigré au Canada en 1984. À l'époque, son oncle s'était porté garant de lui pour une période de cinq ans, soit jusqu'en 1989. Selon la Loi sur l'immigration, au terme de cette période de parrainage, les obligations de l'oncle s'éteignaient et il n'était plus considéré comme répondant du plaignant. Ce dernier n'avait donc plus de recours alimentaire envers son ex-répondant au terme de l'engagement. C'est là une situation tout à fait différente de celle qui existe entre les parents et leurs enfants qui se doivent mutuellement assistance leur vie durant.

Le Ministère jugeait cependant que le plaignant n'avait toujours pas acquis l'autonomie selon le régime d'aide financière aux étudiants, car il ne remplissait pas l'une des quatre conditions suivantes : être marié, avoir un ou des enfants, avoir obtenu un premier diplôme universitaire ou avoir été sur le marché du travail pendant au moins deux ans.

C'est donc en vertu de règles administratives d'attribution de l'aide financière aux étudiants que le Ministère exigeait une contribution de l'oncle du plaignant. Ces dispositions stipulent que :

> *« La contribution du répondant est demandée jusqu'à l'atteinte de l'autonomie de l'étudiant selon les critères réguliers du régime. »*
>
> *« La contribution des parents ou du répondant est demandée pour l'étudiant célibataire qui ne peut démontrer qu'il se trouve*

dans l'une des situations l'exemptant de la contribution des parents ou du répondant».

«... La contribution du répondant prend fin selon les mêmes critères que ceux retenus pour les parents.»

Ainsi, le Ministère avait comme principe de traiter de façon absolument identique un étudiant avec contribution de son répondant et un étudiant avec contribution de ses parents.

Le Protecteur du citoyen considéra erronée l'interprétation que donnait le Ministère à la définition de répondant. La Loi sur l'aide financière aux étudiants définit en effet le répondant comme celui qui est reconnu tel par la Loi sur l'immigration. Or, selon les exigences de cette dernière loi, on ne peut plus considérer une personne comme répondant au-delà de la période pour laquelle celle-ci s'est engagée par écrit à subvenir aux besoins d'une autre personne. Le Ministère ne devait donc pas confondre, en toutes occasions, répondant et parent.

Ainsi, comme l'engagement de l'oncle envers le plaignant avait pris fin en 1989, le Ministère n'avait pas à tenir compte de sa contribution dans le calcul de l'aide devant être versée à son neveu pour l'année 1990-1991.

Le Protecteur du citoyen demanda donc au Ministère de réviser en ce sens le dossier du plaignant.

Résultat de l'intervention

Le Ministère s'est finalement rallié au point de vue du Protecteur du citoyen et nous a fait savoir qu'il n'exigerait plus à l'avenir une contribution du répondant au-delà de la période pour laquelle celui-ci s'est engagé à subvenir aux besoins du nouvel arrivant.

Des droits perdus en raison d'une rigidité administrative non justifiée

Un groupe d'étudiants de niveau collégial a porté plainte au Protecteur du citoyen parce que le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science refusait, pour certains d'entre eux, de procéder à la révision de leur demande d'aide financière en 1989-1990. Pour les autres, il s'agissait d'un refus d'analyser leur «déclaration de situation réelle», déclaration qui fournit au Ministère des renseignements détaillés sur la situation financière de l'étudiant pour l'année en cours et qui est produite par ce dernier après la réception de son certificat de prêt.

Le Ministère avait rejeté ces demandes car elles avaient été reçues après la date limite. À leur défense, les étudiants alléguaient qu'en raison de certains incidents survenus durant une grève, leur établissement scolaire

avait fermé temporairement ses portes, et ce, précisément à la période limite prévue pour le dépôt des demandes.

Or, dans le cas des demandes de révision, le Ministère exigeait qu'elles soient vérifiées et paraphées par un responsable d'aide financière de la maison d'enseignement. En outre, il avait toujours été fortement conseillé aux étudiants de faire vérifier par ce responsable tout formulaire ou document expédié au Ministère.

D'autre part, il était spécifié qu'une « déclaration de situation réelle » devait être produite au plus tard le 31 mars, ou dans les 45 jours de calendrier suivant la délivrance du certificat de prêt. Pour une demande de révision, les dates limites étaient aussi le 31 mars ou dans les 45 jours de calendrier après l'avis de calcul consécutif à l'analyse de la « déclaration de situation réelle ». Ces mêmes règles prévoyaient qu'un document présenté après la date limite pouvait être accepté sur la base d'une preuve jugée satisfaisante en regard de circonstances extraordinaires et indépendantes de la volonté du candidat.

L'étude du dossier montra qu'à la suite d'une décision des autorités, l'institution d'enseignement avait effectivement suspendu ses activités du 28 mars au 5 avril, mais qu'à partir du 22 mars, il était déjà difficile de pénétrer dans les locaux pour y déposer des documents au Service d'aide aux étudiants. Aussi, le responsable de ce service avait-il expliqué cette situation à ses interlocuteurs du Ministère en leur demandant d'accepter les demandes expédiées en retard compte tenu des circonstances particulières.

Celles-ci furent toutefois refusées par un fonctionnaire du Ministère, après une étude qu'il qualifia lui-même d'attentive de sa part.

La fermeture de l'établissement avait fait perdre des droits aux étudiants. Le Protecteur du citoyen fut d'avis que ceux-ci n'avaient pas à subir de telles conséquences, rien ne permettant de les rendre responsables de la décision de l'établissement. Aussi, après avoir obtenu du directeur général de l'institution scolaire une attestation supplémentaire relativement aux dates de fermeture, le Protecteur du citoyen demanda au Ministère de procéder à de nouveaux calculs pour tous les dossiers dont la demande avait été reçue au plus tard le 18 avril, soit une dizaine de jours après la date de réouverture du collège.

Résultat de l'intervention

La recommandation du Protecteur du citoyen fut acceptée par le Ministère, ce qui valut à la plupart des étudiants l'aide supplémentaire à laquelle ils avaient droit.

Un exemple des difficultés de rodage

La plaignante est une étudiante de niveau universitaire. À l'automne 1990, elle s'adresse au Protecteur du citoyen car le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science ne l'a pas encore avisée de sa décision sur sa demande d'aide financière pour l'année 1990-1991. Pourtant, la demande avait été reçue par le Ministère à la fin du mois d'avril précédent. En juillet de la même année, le Ministère lui acheminait d'ailleurs une demande de renseignements additionnels, soit une autorisation de vérification des revenus de son conjoint au ministère du Revenu du Québec.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que, dans sa demande d'aide, la plaignante s'était déclarée mariée. Elle avait fait remplir l'annexe prévue à cette fin par son conjoint mais ce dernier avait omis de signer l'autorisation de vérification de ses revenus puisque, à ce moment, le couple était en séparation de fait. Le document dûment signé avait toutefois été retourné par la plaignante au cours du mois d'août, et ce, conformément à la demande du Ministère en date du mois de juillet.

Or, deux mois plus tard, le système informatique du Ministère indiquait toujours que le dossier était incomplet et qu'en conséquence, il ne pouvait être traité. Croyant que le document ait pu être égaré, le Protecteur du citoyen demanda alors à la plaignante de lui produire une seconde autorisation signée par son ex-conjoint, ce qui fut fait dès le 30 octobre. Mais avant même que celle-ci ne soit transmise, le Ministère informait, le 1er novembre, le Protecteur du citoyen que le dossier avait été traité cinq jours auparavant et qu'une aide financière était accordée à la plaignante.

Même si la décision rendue était à la satisfaction de la plaignante, le Protecteur du citoyen considérait inacceptable qu'elle ait eu à attendre si longtemps pour obtenir une réponse. Il demanda alors des explications aux autorités compétentes du Ministère.

Le Ministère expliqua qu'il avait été confronté à maintes reprises à ce genre de problèmes au cours de l'automne 1990. Les retards dans le traitement des dossiers étaient dus aux difficultés d'utilisation du nouveau système informatique dans la saisie de nouveaux documents fournis par des étudiants.

■ Le ministère de l'Environnement

Alors que l'alerte rouge est sonnée par toutes les consciences vertes et que les scientifiques s'accordent à dire que la catastrophe est à nos portes si nous n'arrêtons pas le massacre, alors que la détérioration de nos ressources naturelles est enfin une préoccupation ressentie par une majorité de gens, alors que le gaspillage commence à être scandaleux et que le recyclage commence à être plus sérieux, le ministère de l'Environnement s'émeut au ralenti.

En résumé : apparemment, l'urgence est ailleurs...

Les problèmes de lenteur et de délai ont continué cette année de faire l'objet de la grande majorité des plaintes reçues par le Protecteur du citoyen sur le ministère de l'Environnement. Ce dernier a entrepris, l'hiver dernier, une réorganisation administrative majeure qui a redessiné des régions et commandé des réaffectations de fonctionnaires. Le mouvement des personnes s'est accompagné de transferts de dossiers, ce qui a souvent occasionné des délais supplémentaires pour les citoyens. De plus, des plaintes nous ont révélé qu'au terme d'inspections et d'enquêtes, lorsque le Ministère décide d'émettre une ordonnance afin de faire respecter la Loi sur la qualité de l'environnement, une année peut s'écouler avant que cette ordonnance soit signifiée au contrevenant!

Dans un dossier où il était question de pollution causée par une fonderie, des citoyens se plaignaient depuis 1986 des niveaux inacceptables de bruit et de poussière. Notre intervention a permis d'activer le dossier et le service des enquêtes a finalement conclu, en décembre dernier, qu'il y avait effectivement un dépassement exagéré de la limite autorisée pour le bruit. À partir du dépôt de ces conclusions, il faut maintenant compter environ

douze mois avant qu'une ordonnance soit signifiée à l'entreprise. Quant aux émissions de poussière, le Ministère en fera une évaluation dans une prochaine étape, ce qui nous force à garder le dossier ouvert...

Un feuilleton: l'usine d'équarrissage de la Rive-Sud

Au mois d'août dernier, le Protecteur du citoyen mettait un terme à son enquête concernant l'intervention du ministère de l'Environnement dans les activités de l'usine d'équarrissage Alex Couture. Celle-ci s'est toujours avérée particulièrement incommodante pour les résidants des secteurs environnants en raison de fortes odeurs nauséabondes. Des citoyens s'en plaignaient déjà depuis de nombreuses années aux autorités publiques lorsqu'un groupe d'entre eux a fait appel au Protecteur du citoyen. Ce dernier a pu constater, une fois de plus, qu'en matière d'environnement, rien ne semble bien urgent.

Il nous est d'abord apparu que plusieurs ministères étaient impliqués dans le dossier, soit le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation qui émet les permis d'opération, celui de la Justice qui est chargé des poursuites judiciaires, de même que celui de l'Environnement qui est responsable du respect des normes environnementales et qui est à ce titre le plus impliqué des trois.

L'étude du dossier a également révélé que depuis 1982, le ministère de l'Environnement avait écouté les doléances des citoyens mobilisés contre l'usine d'équarrissage, qu'il avait effectué différents tests, discuté avec la compagnie et intenté des poursuites pénales. Il avait, de toute évidence, utilisé diverses méthodes dans le but de faire disparaître les odeurs dénoncées et de redonner aux résidants la qualité d'air ambiant qu'ils sont en droit d'exiger.

Or, plus de 20 ans après l'installation de l'usine d'équarrissage, huit ans après le début des actions plus coercitives du Ministère, il fallait bien constater que les citoyens n'avaient toujours pas obtenu satisfaction. On pouvait, de ce fait, s'interroger sur la pertinence des gestes posés par le Ministère, sur le suivi des actions entreprises, sur la recherche de solutions de rechange et, plus globalement, sur l'attitude générale du Ministère dans cette affaire.

L'examen attentif de l'aspect pénal du dossier, des relations entre le Ministère et l'usine et des contacts entre les ministères concernés a démontré au Protecteur du citoyen que le ministère de l'Environnement avait apporté une aide peu significative aux citoyens qui s'étaient adressés à lui: des plaintes pénales tardives et peu nombreuses, des délais déraisonnables, une passivité peu appropriée dans l'élaboration de correctifs. De plus, chacun des ministères impliqués avait travaillé isolément sans concertation,

abordant le problème de façon étroite et non dans la perspective d'une solution globale satisfaisante pour tous, incluant les citoyens avoisinants.

L'intervention du Protecteur du citoyen a principalement visé le rapprochement des parties et la relance du dialogue : il a dès lors formulé ses commentaires et suggestions aux différents ministères, insistant sur la nécessité d'une communication plus franche, sur l'importance de favoriser des solutions technologiques novatrices et, finalement, sur l'urgence de vouloir ensemble régler le problème.

Parallèlement, un comité d'étude sur le sujet a été créé par le Conseil exécutif. Ses travaux ont, par la suite, donné lieu à un rapport qui laisse enfin entrevoir des voies de solutions concrètes. Pour le Protecteur du citoyen, cette évolution des choses a marqué un net progrès, le début d'un règlement et la fermeture de son dossier. Il a cependant demandé d'être informé des décisions gouvernementales à venir concernant l'usine d'équarrissage de la Rive-Sud.

Parmi les plaintes reçues cette année...

Délai indu à donner suite à une demande d'approbation pour des travaux

En octobre 1989, le plaignant s'adresse au ministère de l'Environnement afin d'obtenir une approbation pour des travaux de remblai qu'il a effectués sur son terrain. Un mois plus tard, il communique avec un fonctionnaire du Ministère qui l'avise qu'au moins 50 autres dossiers sont à l'étude et qu'il doit par conséquent «attendre son tour». Le plaignant patiente jusqu'en février 1990 mais, n'ayant reçu aucune nouvelle, il demande l'aide du Protecteur du citoyen.

Nos recherches dans cette affaire nous ont permis de constater que le dossier du plaignant avait fait l'objet de négligence de la part du Ministère. En effet, le dossier avait tout simplement été égaré, ce qui avait retardé son traitement.

Le Protecteur du citoyen demanda alors au Ministère de réactiver le dossier du plaignant afin que ce dernier obtienne l'approbation demandée, et ce, dans les meilleurs délais.

Résultat de l'intervention

Peu de temps après, le fonctionnaire responsable s'est rendu chez le plaignant avec le directeur du service d'urbanisme de la ville concernée afin de vérifier la nature des travaux. Il en résulta que le remblai construit n'était pas assujetti à une autorisation du ministère de l'Environnement.

Ces travaux étaient plutôt soumis au règlement de contrôle intérimaire de la municipalité régionale de comté ainsi qu'au règlement de zonage de la ville. Le plaignant devait donc se conformer aux exigences de sa municipalité, ce qu'il fit par la suite.

Le Ministère néglige de donner suite à une mise en demeure qu'il a lui-même émise plus d'un an auparavant

En 1988, un citoyen se plaint au ministère de l'Environnement du bruit causé par une entreprise d'acier et de métaux située à proximité de sa résidence. Quelque temps plus tard, une inspection des lieux par le Ministère permet de constater qu'il y a effectivement dérogation aux normes prescrites par la Loi sur la qualité de l'environnement. Une mise en demeure est alors servie par le service juridique du Ministère à l'égard de cette entreprise en janvier 1989.

Or, au mois d'août suivant, le plaignant communique à nouveau avec le Ministère, puisque la situation ne s'est pas améliorée et qu'aucune suite ne semble avoir été donnée à la mise en demeure. Sa démarche n'obtient aucun résultat et c'est alors qu'il décide de s'adresser au Protecteur du citoyen en mai 1990.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé qu'en octobre 1989, la Direction régionale du Ministère informait le service juridique que l'entreprise ne s'était toujours pas conformée à la mise en demeure. Toutefois, aucune autre démarche n'avait été effectuée par le Ministère pour remédier à la situation. Le dossier avait d'ailleurs été fermé en mars 1990.

Selon le Protecteur du citoyen, le Ministère devait reprendre l'étude de ce dossier et prendre les mesures qui s'imposaient, puisque le problème n'était toujours pas réglé.

Résultat de l'intervention

Le Ministère donna suite à la demande du Protecteur du citoyen et, après une nouvelle enquête, conclut que l'entreprise contrevenait à la Loi sur la qualité de l'environnement. Des poursuites pénales furent dès lors intentées.

Le Ministère tarde à intervenir pour la fermeture d'un dépotoir à ciel ouvert

Depuis plusieurs années, le voisin du plaignant exploite illégalement un dépotoir à ciel ouvert et chauffe ainsi ses serres à l'aide de vieux pneus. Après utilisation, il les jette dans une coulée à l'arrière de sa résidence.

Depuis 1986, le plaignant a maintes fois demandé l'intervention du ministère de l'Environnement pour fermer ce dépotoir et plusieurs condamnations

pénales ont effectivement été prononcées contre le voisin qui, malgré tout, récidive d'année en année.

Devant l'inaction du Ministère, il décide de porter plainte au Protecteur du citoyen à la fin de l'année 1989.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que le service juridique hésitait à intervenir à nouveau dans cette affaire, puisque la voie pénale ne semblait pas intimider le cultivateur. C'est ce qui expliquait l'inaction du Ministère.

Selon le Protecteur du citoyen, la raison invoquée ne justifiait pas du tout le délai indu constaté dans le traitement de ce dossier. Aussi, demanda-t-il que celui-ci soit réactivé.

Résultat de l'intervention

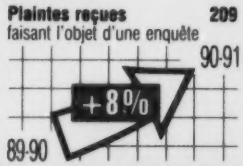
À la suite des poursuites, le tribunal a prononcé une condamnation pénale et a rendu une ordonnance obligeant le contrevenant à décontaminer sa propriété.

■ Le ministère de la Justice

En 1987, le rapport Ouellette commandé par le Ministre de la Justice proposait une réforme en profondeur des tribunaux administratifs au Québec. Les recommandations visaient le mieux et le meilleur grâce à un bouleversement réaliste. Le titre du document était le suivant: l'heure est aux décisions.

Après quatre ans, il serait temps de vérifier l'heure.

En résumé: la justice fait du sur place



À l'époque, le Groupe de travail sur les tribunaux administratifs présidé par le professeur Yves Ouellette avait comme objectif premier d'imaginer des voies d'ajustement pour améliorer la qualité et l'efficacité de ces tribunaux, au bénéfice ultime des justiciables. Cette préoccupation est demeurée présente tout au long de l'étude approfondie de la justice administrative au Québec, de ses origines, de ses formes actuelles et des modèles adoptés par d'autres provinces canadiennes et par d'autres pays. Le rapport a mis en évidence une série de freins à la réelle efficacité des tribunaux administratifs tels que la prolifération des organismes, le formalisme de la procédure, le manque d'autonomie des instances, et des imprécisions quant au statut et au comportement des membres des tribunaux. Après le constat, voici certaines des solutions possibles: une loi sur les tribunaux administratifs et un seul ministre chargé de son application, des regroupements de tribunaux pour en simplifier l'accès et créer des institutions plus fortes, de nouveaux critères de sélection des membres et de nouvel-

les conditions d'exécution de leur mandat, une indépendance accrue pour les tribunaux, une présence plus significative dans toutes les régions du Québec, des modifications apportées à la procédure.

De façon générale, le rapport Ouellette a ainsi parlé d'une « situation à réformer » et, dans les dernières lignes de sa conclusion, a fait état de l'urgence à procéder : « Le présent rapport est le deuxième commandé par le gouvernement ces quinze dernières années[1] ». Combien devra-t-il y en avoir, sous-entendent les auteurs, avant qu'on rénove le bâtiment?

À travers les plaintes qui lui sont adressées, le Protecteur du citoyen perçoit quotidiennement les limites du système actuel de justice administrative et les inconvénients subis par les utilisateurs des mécanismes. S'il ne relève pas de notre institution de réexaminer les décisions de ces instances, notre rôle nous incite à en dénoncer les inacceptables délais, les intimidantes formalités, le manque d'assistance au citoyen dans ses démarches. L'heure est aux décisions après toutes ces années de réflexion. Nous appuyons l'appel lancé par le comité chargé d'imaginer la réforme, et nous déplorons que le Ministère ait jusqu'ici fait du projet une réforme qui dort encore.

Si le rapport Ouellette n'a jamais connu les suites attendues, le Sommet de la Justice, quant à lui, n'a pas eu lieu. Annoncé pour le printemps 1991, ce sommet prometteur d'une large analyse de la façon dont la justice est rendue au Québec a été reporté au mois de février 1992. Pour le Protecteur du citoyen, il est impérieux que ce sommet ait lieu à la date prévue car non seulement l'administration de la justice est en cause, mais aussi des valeurs fondamentales. Il est temps de faire le point et d'amorcer des réformes importantes pour les citoyens, notamment sur l'accès à la justice. Or, la justice est telle qu'elle devient inabordable pour un grand nombre de personnes.

L'inaccessibilité à la justice ouvre sans retenue l'accès à l'injustice.

Perception des pensions alimentaires et perception des amendes

Plusieurs plaintes nous ont été adressées cette année encore sur les lenteurs du Service de la perception des pensions alimentaires. L'étude des dossiers fait souvent ressortir que les créanciers alimentaires attendent trop de l'intervention du Percepteur dans des situations spécialement complexes ou sans règlement immédiat compte tenu de l'insolvabilité du débiteur alimentaire, de sa disparition ou des échappatoires qu'il utilise.

1. Rapport du Groupe de travail sur les tribunaux administratifs, p. 302.

S'il est bien entendu que ce sont là des facteurs particuliers et tout à fait hors du contrôle du Percepteur mais qui affectent la qualité des services, le Protecteur du citoyen estime qu'il faut cependant demeurer vigilant quant aux délais pour l'ensemble des dossiers de façon à avoir la certitude que tous les efforts ont été consentis même dans les cas apparemment insolubles. Qui plus est, compte tenu des difficultés inévitables dans les rapports qu'entretiennent les couples qui en sont rendus à ce stade, on peut se demander s'il ne serait pas préférable que le gouvernement mette sur pied un véritable service de paiement pour le créancier alimentaire, le ministère de la Justice devant assumer lui-même le remboursement auprès des débiteurs.

En matière de perception des amendes, le ministère de la Justice a récemment adopté différentes mesures pour assurer un meilleur suivi des dossiers de perception et un contrôle plus strict des brefs de saisie remis aux huissiers. La réalisation de ces objectifs, aussi logique soit-elle, a parfois provoqué des situations qui ont lésé des citoyens. Nous avons pu constater à quelques reprises que les pressions exercées par les percepteurs ont conduit ceux-ci à exécuter des jugements datant de plusieurs années à la grande surprise des débiteurs qui n'avaient pas connu de suite à leur condamnation pendant toutes ces années. D'autres personnes ont appris pour la première fois qu'elles avaient fait l'objet d'une condamnation par défaut il y a fort longtemps alors qu'il leur devenait beaucoup plus difficile aujourd'hui de se défendre. De l'avis du Protecteur du citoyen, même s'il s'agit de créances de la Couronne, il est important que le traitement de ces dossiers par le Ministère tienne compte des années d'inaction en matière de perception, afin que le citoyen n'en subisse pas d'injustes retombées.

Parmi les plaintes reçues cette année...

Le traitement des avis de pardon: rigueur et diligence demandées

Lorsqu'une personne obtient un pardon du Solliciteur général du Canada, cela signifie que son casier judiciaire est effacé : le contenu du dossier relatif aux condamnations n'est plus communiqué à quiconque et seul le Solliciteur général peut, dans des circonstances exceptionnelles, permettre la consultation des documents mis sous scellés.

Dans le cas qui nous préoccupe, le plaignant vient de bénéficier d'un tel pardon. Afin d'en vérifier les effets, il se présente quelques jours plus tard au palais de justice concerné et constate que le dossier de ses antécédents judiciaires, ainsi que les informations consignées au fichier informatisé, sont toujours accessibles à la consultation publique. Il demande alors que

son dossier soit retiré de la circulation, ce qui est fait. Quant aux informations sur écran, elles ne peuvent être effacées avant le jour prévu pour la correction mensuelle. Or, le plaignant avait obtenu son pardon depuis déjà trois semaines et jugeait qu'il n'avait pas à subir un nouveau délai. Il s'adresse alors au Protecteur du citoyen.

Nos recherches ont démontré que le palais de justice avait bien reçu la demande de la Commission nationale des libérations conditionnelles de retirer le dossier judiciaire du plaignant. Or, cette demande était arrivée au moment même où la personne responsable était en vacances. On avait donc mis la lettre de côté jusqu'à son retour. Ce qui expliquait pourquoi le dossier et les renseignements informatisés étaient demeurés publics.

Quant aux données consignées au fichier informatisé, la pratique administrative alors en usage dans tous les palais de justice du Québec voulait que l'on procède à l'épuration de ces données une fois par mois seulement. La directive du ministère de la Justice à ce sujet ne faisait pas mention de l'importance d'agir plus rapidement lors d'un avis de pardon.

Le Protecteur du citoyen jugea inacceptable que, en raison de l'absence de l'employé responsable, les personnes bénéficiant d'un pardon ne puissent obtenir que leur dossier soit traité rapidement et qu'elles aient à attendre le mois suivant pour que s'effectue l'épuration du fichier informatisé. Par ailleurs, certaines vérifications faites au cours de l'enquête démontraient que rien n'empêchait un traitement quotidien de ce genre de dossier.

Une demande en ce sens a donc été adressée au Ministère.

Résultat de l'intervention

L'intervention du Protecteur du citoyen auprès du Ministère a débouché sur un rappel auprès des palais de justice pour que la procédure de traitement des dossiers, à la suite d'un avis de pardon, soit appliquée avec toute la rigueur requise. De plus, l'épuration des données contenues au fichier informatisé s'effectuera dorénavant de façon quotidienne plutôt que mensuelle.

Des frais de déplacement sont demandés pour le père du témoin mineur

Le fils du plaignant, un adolescent de 15 ans, reçoit une convocation formelle de la Cour lui demandant de se présenter devant le tribunal pour agir à titre de témoin dans une cause criminelle. Comme cette cause doit être entendue à un palais de justice situé à plus de 400 kilomètres de son domicile, le plaignant décide d'y accompagner son fils. Toutefois, il apprend que seuls les frais de déplacement de ce dernier pourront être remboursés,

et ce, conformément au Règlement sur les indemnités payables aux témoins assignés devant les cours de justice. Il s'adresse alors au Protecteur du citoyen.

Au cours de son enquête, ce dernier a constaté qu'effectivement, aucune indemnité n'était prévue au règlement pour défrayer le déplacement d'un parent qui juge opportun d'accompagner son enfant mineur assigné comme témoin.

Le substitut du Procureur général chargé de ce dossier avait d'ailleurs été informé du problème par le plaignant. Pour accommoder celui-ci, le substitut avait alors consenti à lui faire également parvenir une assignation, ce qui justifierait le versement des indemnités prévues au règlement. Mais le montant des indemnités était nettement insuffisant, puisque le déplacement du père et de son fils impliquait des frais d'hébergement en raison de la distance.

Face à cette lacune et à la nécessité évidente pour l'adolescent d'être accompagné de son père lors de l'audition, le Protecteur du citoyen est intervenu auprès du substitut du Procureur général. Il suggéra à ce dernier de demander au juge de prononcer une ordonnance pour que soient versées au plaignant et à son fils les indemnités équivalentes prévues aux règles sur les frais de déplacement des fonctionnaires provinciaux. En effet, celles-ci tenaient compte du coût actuel d'hébergement, de nourriture et de transport, contrairement au règlement mentionné précédemment qui n'est plus adapté à la réalité économique depuis plusieurs décennies.

Résultat de l'intervention

Une ordonnance à cette fin fut donc rendue par le juge, à la plus grande satisfaction du plaignant.

Assistance demandée et refusée

Sur la base d'un rapport médical défavorable, la Société de l'assurance automobile du Québec suspend le permis de conduire d'un automobiliste. Le Code de la sécurité routière prévoit que celui-ci peut interjeter appel d'une telle décision à la Cour du Québec. Cet appel se fait au moyen d'une requête déposée au greffe de la Cour dans les 30 jours de la date de la réception de la décision.

Le citoyen se présente au greffe de la Cour et demande assistance pour rédiger la requête. Il essuie un refus puisque, lui dit-on, le personnel du greffe ne peut se substituer à un avocat. Insatisfait de cette réponse, ce citoyen tente d'obtenir de l'aide auprès d'autres fonctionnaires mais sans succès. En désespoir de cause, il s'adresse au Protecteur du citoyen.

Le Code de la sécurité routière stipule que le greffier et le personnel des greffes doivent prêter leur assistance pour la rédaction d'une requête à la personne qui en fait la demande.

Considérant que la loi reconnaissait à ce citoyen le droit de recevoir de l'aide pour la préparation de sa requête, le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de la Direction des services judiciaires pour demander que l'aide requise soit apportée et que le nécessaire soit fait pour que l'appel soit instruit et jugé d'urgence, comme le prévoit d'ailleurs le Code de la sécurité routière. De toute façon, même en l'absence d'une disposition législative faisant obligation aux fonctionnaires d'aider le citoyen, il est logique que ceux-ci, dans la mesure de leur compétence, prêtent assistance aux citoyens qui ont besoin d'aide pour exercer leur droit. Il ne s'agit pas de se substituer à un avocat ou à un notaire mais d'agir dans le sens du «service à la clientèle», cette clientèle payant, par ses taxes et ses impôts, pour des services gouvernementaux. Il ne faut pas confondre les avis et les conseils juridiques avec le soutien et l'information minimale que doivent fournir les fonctionnaires de l'État.

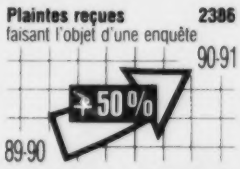
Résultat de l'intervention

Le citoyen a reçu de l'aide pour la rédaction de sa requête et son appel fut entendu rapidement.

■ Le ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu

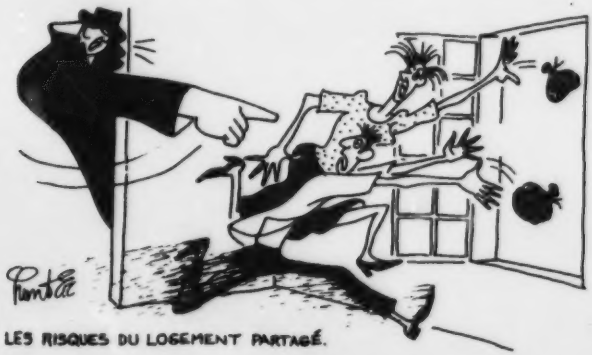
Les récents changements apportés aux critères d'admissibilité, aux programmes et aux barèmes de la sécurité du revenu pèsent particulièrement lourd sur les femmes de 45 ans et plus, sur les gens en région et sur ceux qui partagent un logement pour économiser. Nous avons pu constater que la nouvelle Loi sur la sécurité du revenu, de la façon dont elle est appliquée, est pour bon nombre de ces personnes, la loi d'une véritable insécurité.

En résumé: la loi et son application laissent (amplement...) place à l'amélioration



Le Protecteur du citoyen bénéficie d'une bonne collaboration et d'une écoute des plus attentives de la part des autorités du ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu. Il est important de souligner cette attitude de la part d'une administration qui gère un volume considérable de dossiers qui ont trait à des prestations de dernier recours. Sa clientèle constituée de gens aux prises avec des problèmes financiers aigus représente par ailleurs une proportion importante des personnes qui recourent à nos services. La qualité des rapports entre le Ministère et notre institution est donc déterminante dans l'élaboration de correctifs.

Une large part des plaintes reçues, cette année, par le Protecteur du citoyen concernant le Ministère ont, de différentes façons, exprimé une contestation de la Loi sur la sécurité du revenu. L'analyse de ces dossiers a souvent



LES RISQUES DU LOGEMENT PARTAGÉ.

révélé un manque d'information aux prestataires et, à l'occasion, une méconnaissance de la loi par les fonctionnaires. Des plaintes ont mis en cause plus spécifiquement les principes mêmes de la loi et leur mode d'application, facteurs de bouleversements majeurs du fonctionnement des mécanismes d'assistance et, par voie de conséquence, de l'existence de milliers d'individus qui en dépendent. Notre étude de ces plaintes regroupées et un examen attentif de la législation ont donné lieu à un ensemble de réflexions et de propositions transmises au Ministre dans le but de mettre en évidence des injustices ou des iniquités qu'il nous est apparu impérieux de corriger. Notre rapport a principalement porté sur les points suivants:

L'information donnée aux clients de la sécurité du revenu

Le régime actuel de sécurité du revenu crée les divers programmes SOUTIEN FINANCIER, APTE, et APPORT. Interviennent également désormais les notions de disponibilité, de non-disponibilité, de participation ou de non-participation. Ces différentes options et classifications ne sont pas toujours faciles à comprendre pour le citoyen. Nous croyons qu'il est d'une importance primordiale d'améliorer l'information donnée aux clients de la sécurité du revenu de sorte qu'ils puissent s'y retrouver plus facilement et que des droits ne se perdent pas inutilement.

L'incitation à la recherche personnelle d'emploi

Les prestataires qui veulent se trouver eux-mêmes un emploi pour subvenir à leurs besoins en sont pénalisés quant aux prestations auxquelles ils ont droit: seul le statut de non-participant (le moins généreux) leur est alors accordé. Selon nous, la recherche d'emploi à l'initiative d'un client devrait donner accès au barème plus avantageux de participation.

Les mesures de développement de l'employabilité et certaines clientèles particulières

Une partie des clients considérés disponibles aux différentes mesures de développement de l'employabilité rencontrent des problèmes, soit à cause de leurs caractéristiques socio-professionnelles, soit à cause de leur état de santé ou pour d'autres raisons:

- ils sont trop ou pas assez scolarisés;
- ils ont des problèmes de comportement;
- ils sont itinérants;
- ils sont psychiatrisés ou ex-psychiatrisés;
- ils sont unilingues.

Des mesures d'employabilité plus souples devraient être développées de façon à mieux intégrer des clientèles particulières et à leur donner plus facilement accès à des barèmes plus généreux («disponibilité» et «participation»).

Les mesures de relance et les femmes de 45 à 55 ans

Les femmes de cette catégorie forment l'une des clientèles particulières pour qui l'application de la loi pose beaucoup de problèmes. Dans l'élaboration des différents programmes, il semble bien qu'on n'ait pas évalué adéquatement les conditions socio-professionnelles de la majorité de ces prestataires :

- elles sont souvent peu scolarisées ;
- elles n'ont pas ou peu d'expérience de travail ;
- elles ont consacré l'essentiel de leur vie adulte à élever une famille ;
- elles se retrouvent prestataires de la sécurité du revenu à la suite de l'éclatement de la famille, soit par veuvage ou plus fréquemment à cause du divorce ;
- celles qui ont été psychiatrisées ont un handicap additionnel pour se réintégrer socialement et professionnellement ;
- celles qui habitent en dehors des centres urbains n'ont pas de moyens de transport et sont pénalisées si elles ne peuvent avoir accès aux mesures qu'on leur propose.

Les femmes de 45 à 55 ans devraient, de l'avis du Protecteur du citoyen, bénéficier de mesures de relance mieux adaptées à leur situation.

Les mesures d'aide en vue de favoriser l'emploi

En vertu de la loi présentement en vigueur, aucune prestation spéciale n'est accordée dans le but d'aider un client à commencer ou à reprendre un travail. Or, un problème survient lorsqu'un prestataire trouve un emploi par ses propres moyens et doit assumer des frais pour l'occuper. Aucune aide n'est alors prévue, sauf le montant accordé au client pour le mois de retour au travail (à certaines conditions, la personne peut recevoir sa prestation mensuelle pour son premier mois en emploi). Puisque l'un des buts principaux de la Loi sur la sécurité du revenu est la réinsertion des prestataires sur le marché du travail, il serait normal, selon le Protecteur du citoyen, de prévoir le paiement de certains frais reliés à la reprise ou au début d'un emploi.

Le partage du logement

Avant l'entrée en vigueur de la Loi sur la sécurité du revenu, il était souvent suggéré aux bénéficiaires de partager un logement afin de s'assurer le niveau de vie le plus acceptable possible compte tenu de leurs ressources limitées. La loi actuelle impose maintenant à ceux qui ont adopté ce mode de vie une baisse considérable de leurs revenus alors que leurs dépenses n'ont pas diminué.

Pourquoi pénaliser ainsi des gens qui, par leur débrouillardise, ont amélioré leur niveau de vie tout en subissant les inconvénients inhérents au partage d'un logement (perte d'intimité, etc.)?

Sans vouloir ignorer l'impact financier réel du partage du logement, le Protecteur du citoyen considère cependant qu'il conviendrait de réviser à la baisse le montant de la diminution mensuelle (93 $) et de rendre cette diminution proportionnelle au montant de la prestation.

Les barèmes et les disparités régionales et locales

Le client qui se déclare disponible doit démontrer qu'il a un moyen de transport qui lui permet de participer à la mesure qui lui sera proposée. Autrement dit, si la personne ne peut assurer son transport, on lui attribuera souvent le barème de non-participant. La diminution de revenu qui s'y rattache rend le prestataire victime de la disparité régionale qui résulte du fait que le citadin ne rencontre pas ce problème, puisque ses déplacements sont plus simples à l'intérieur d'un grand centre urbain. Le Protecteur du citoyen trouve inéquitable qu'on pénalise ainsi des personnes du fait de leurs problèmes de transport. Des mesures devraient être envisagées par le Ministère pour éliminer les injustices qui découlent de l'insuffisance des moyens de transport dans certaines régions.

La réaction du Ministre à notre analyse: des intentions

Dans sa réponse à notre rapport, le Ministre a commenté la majorité des points soulevés. En réaction à notre critique de la coupure imposée aux personnes qui acceptent de cohabiter, il a notamment fait état de démarches conjointes avec d'autres organismes pour en venir à une politique globale d'aide aux familles les plus démunies en matière de logement. Il nous a fait part également de directives détaillées déjà transmises à l'ensemble du personnel du réseau pour préciser l'obligation de renseigner adéquatement la clientèle. Notre rapport l'incitait toutefois, a-t-il reconnu, à renouveler ces mots d'ordre aux employés. Il nous a par ailleurs donné l'assurance qu'on envisageait actuellement la possibilité d'accorder un barème plus avantageux au client à la recherche active d'un emploi. Autre effet de nos remarques et recommandations: les mesures de relance à l'égard des femmes de 45 à 55 ans devraient faire sous peu l'objet d'amé-

nagements en fonction des besoins, moyens et aptitudes de ce groupe de bénéficiaires. Enfin, les problèmes de transport en région périphérique ou éloignée, de même que le manque de support fourni à la personne qui prend ou reprend un emploi, sont à l'étude.

Considérant que notre analyse de la situation a surtout suscité, pour le moment du moins, des intentions plutôt que des changements concrets, nous comptons, dans les mois qui viennent, revenir à la charge pour rappeler les modifications qui doivent prioritairement être apportées à la loi et à son application. Il est essentiel, selon nous, que la Loi sur la sécurité du revenu devienne avant tout l'outil d'une distribution plus équitable des ressources dans le respect des droits des personnes défavorisées.

L'entente conclue avec Équifax: tout ceci reste-t-il bien confidentiel?

Le Protecteur du citoyen et la Commission des droits de la personne ont effectué, cette année, une analyse conjointe de l'entente de services conclue entre le Ministère et la compagnie Équifax. Cette compagnie, à titre de bureau de crédit, détient des renseignements à caractère nominatif sur plus de 11 millions de citoyens, informations qu'elle vend à ses différents clients. En vertu de l'entente conclue, le Ministère a maintenant accès aux renseignements détenus par cette entreprise, et ce, dans le but d'obtenir des données sur deux catégories de personnes : celles sur qui pèsent des soupçons de fraude et celles qui, tout en étant en dette envers le Ministère, deviennent introuvables ou cessent leur remboursement.

Soucieux d'obtenir des garanties quant à la protection et au respect de la vie privée, la Commission des droits de la personne et le Protecteur du citoyen se sont préoccupés :

- de l'usage que fera le Ministère des renseignements obtenus d'Équifax ;
- du nombre et de l'identité des personnes qui auront accès aux renseignements obtenus ;
- de la confidentialité des demandes faites à Équifax.

Constatant que les principes régissant l'utilisation des services d'Équifax étaient un peu trop largement interprétés dans la pratique, et que cette tendance pouvait occasionner certains glissements, nous avons demandé que des précisions soient apportées au sujet du recours à l'entreprise de crédit. Ainsi, avons-nous obtenu des resserrements et des ajustements, notamment au plan :

- des personnes au sujet desquelles le Ministère peut consulter Équifax (prestataire sous enquête, débiteur et exceptionnellement une personne étroitement liée à l'un ou à l'autre) ;

- du nombre de fonctionnaires qui ont accès aux renseignements;
- des modalités de consultation des renseignements par logiciel de sécurité et codes appropriés;
- de rapports périodiques des services d'enquête qui utilisent Équifax;
- d'un mécanisme d'évaluation du fonctionnement et des avantages de l'utilisation d'Équifax.

Le Ministère a toutefois laissé en suspens certaines de nos interrogations axées sur le principe de la confidentialité des demandes faites à Équifax: l'entente prévoit, en effet, que le Ministère «vérifie de temps à autre» si la compagnie respecte le principe de la confidentialité, mais ne précise cependant pas la forme de cette vérification, non plus d'ailleurs que les mesures envisagées à cette fin par le Ministère.

On nous a assurés que la vérification de la confidentialité se ferait de façon rigoureuse; mais l'imprécision de l'entente sur ce point et, surtout, l'impact que peut avoir sur le crédit d'une personne la mention qu'elle a fait l'objet d'une demande de renseignements du Ministère, incitent à la vigilance. Cela vaut aussi, notons-le, pour la période qui suivra l'expiration de l'entente: celle-ci prévoit à juste titre le maintien de l'obligation de confidentialité dans ce cas, mais il faudra s'assurer que cette obligation continuera, malgré l'expiration de l'entente, à être assortie de mesures de contrôle suffisantes.

Nous comptons poursuivre nos représentations en ce sens auprès du Ministère.

Les incompatibilités entre ministères: l'une se règle, l'autre pas

Dans son dernier rapport annuel, le Protecteur du citoyen dénonçait l'absence de coordination entre la Loi sur la sécurité du revenu et le régime d'aide financière aux étudiants. La première incompatibilité affectait alors le conjoint de l'étudiant à temps plein: si ce conjoint était dans le besoin, il n'était admissible à aucun des programmes de la sécurité du revenu, et pas davantage au régime d'aide financière aux étudiants, du fait de son titre de conjoint d'étudiant et du fait qu'il n'était pas lui-même aux études. À la suite de nos interventions à ce sujet, notamment en commission parlementaire, le ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu a modifié son règlement afin de prendre en charge le conjoint inactif de l'étudiant.

Si nous pouvons exprimer au Ministère notre entière satisfaction à ce chapitre, nous déplorons toutefois que la situation de bon nombre d'étudiants à temps partiel ne se soit pas améliorée de la même façon. Actuellement, l'étudiant inscrit à des cours représentant de six à douze crédits totalise

trop de ces crédits pour être admissible à la sécurité du revenu, et en totalise trop peu pour avoir droit au régime des prêts et bourses. Cette seconde incompatibilité entre des régimes administrés par des ministères différents perdure donc et fera, cette année encore, l'objet de nos rappels aux autorités concernées.

Nous avons récemment obtenu du Ministère...

Le Protecteur du citoyen avait, par le passé, soumis au Ministère le cas de personnes qui avaient perçu en trop certaines prestations du fait de l'erreur administrative d'un organisme, lequel venait par la suite réclamer ce surplus. Or, ces prestataires, compte tenu des montants versés en trop, avaient souvent touché des sommes moindres de la part de la sécurité du revenu.

Nous avons obtenu du ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu qu'il rembourse dorénavant l'organisme qui réclame des sommes versées à la suite d'une erreur administrative dans les cas où un adulte seul ou une famille s'est vu refuser, diminuer ou annuler ses prestations de dernier recours en considération des revenus de cet organisme.

D'autre part, nos démarches auprès des autorités concernant les visites à domicile ont amené le Ministère à en revoir les modalités et les mécanismes:

- l'agent-visiteur doit désormais remettre au prestataire une carte où apparaissent son nom et sa fonction;
- un mécanisme administratif est mis en place pour permettre au prestataire de recevoir immédiatement une copie de sa déclaration;
- une nouvelle procédure supervisée par l'administration centrale interviendra dans l'envoi et le traitement d'une lettre-sondage permettant aux clients d'évaluer la qualité des visites à domicile;
- le guide d'intervention des visites à domicile est plus explicite au sujet des consultations qui doivent avoir lieu entre l'agent du bénéficiaire et le chef d'équipe, à la suite d'une recommandation de l'agent-visiteur, ceci dans un souci d'objectivité et d'équité des décisions rendues.

Le programme Apport: il est difficile de prévoir un an à l'avance...

Le programme Aide aux parents pour leurs revenus de travail (APPORT) a pour but d'inciter:

- les travailleurs peu rémunérés qui ont des enfants à charge à demeurer sur le marché du travail;

- les personnes qui reçoivent des prestations d'assurance-chômage ou de sécurité du revenu, et qui ont des enfants à charge, à intégrer le marché de l'emploi.

Dans le cadre de ce programme, des prestations sont versées aux personnes admissibles afin d'augmenter leur revenu disponible. Au moment de son inscription, le candidat à l'aide financière doit fournir au ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu une estimation détaillée de ses revenus pour l'année à venir. Le montant des prestations à la famille est calculé d'après les revenus anticipés. En cours d'année, si des changements d'emploi ou autres affectent à la baisse ou à la hausse la situation financière du prestataire, ce dernier est tenu d'en aviser le Ministère. Par la suite, un ajustement de l'aide versée s'effectue.

Au moment où la personne produit sa déclaration de revenu au ministère du Revenu, ce dernier verse un montant ou réclame un remboursement selon que les prévisions initiales et les corrections en cours de route ont surévalué ou sous-évalué les revenus réels de l'année concernée.

Le Protecteur du citoyen a reçu des plaintes, cette année, de prestataires qui ont dû rembourser le ministère du Revenu pour des sommes perçues en trop. À cette occasion, nous avons pu constater, d'une part, que nos plaignants ne s'étaient pas toujours conformés à leur obligation d'informer le Ministère des modifications touchant leur revenu, d'autre part, que les calculs de l'administration étaient souvent exacts. Toutefois, les dossiers reflétaient la difficulté pour les personnes admissibles de prévoir à l'avance les ressources financières dont elles disposeront sur une base annuelle.

On nous a informés récemment que les estimations se feraient dorénavant deux fois par année. De plus, le Ministère entrevoit de procéder à une étude de la possibilité de mensualiser le programme, c'est-à-dire d'évaluer l'admissibilité des familles pour chaque mois de l'année plutôt que de se baser sur une évaluation annuelle comme c'est le cas présentement. À la lumière des plaintes reçues, le Protecteur du citoyen appuie cette volonté d'adapter le programme aux capacités réelles du prestataire de prévoir son avenir financier.

Plus fondamentalement, les chiffres concernant la clientèle touchée par le programme ont révélé que APPORT avait fourni, en 1989-1990, un supplément de revenu à 17 000 familles alors que les prévisions initiales anticipaient 44 000 demandes. Le Protecteur du citoyen s'interroge à cet égard sur la pertinence de la mesure compte tenu du fait que les personnes démunies ne semblent pas finalement trouver dans le programme la ressource qui répond à leurs besoins pressants.

Parmi les plaintes reçues cette année...

Légèrement trop riche... pendant 48 heures

La plaignante a 91 ans lorsqu'elle fait appel au Protecteur du citoyen. Elle est hébergée en centre d'accueil depuis quelques années et retire sa pension de la sécurité de vieillesse. Comme l'y a incitée une publicité du gouvernement fédéral quelques mois auparavant, elle a accepté que cette pension lui soit versée par dépôt direct à son compte de banque. C'est d'ailleurs cet arrangement, pratique à première vue, qui est à l'origine de ses problèmes.

Son dossier évalué au début de l'année 1988 par le ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu établissait à 575 $ la contribution mensuelle de cette dame à son hébergement.

À la fin de la même année, nouvel examen de sa situation financière par le Ministère : malheureusement, le contrôle s'effectue juste après que sa pension ait été déposée à son compte, et juste avant qu'elle ne paie ses frais d'hébergement. D'où un dépassement tout à fait temporaire de l'avoir liquide permis qui est de 1 500 $. Pour deux jours, la plaignante possède 2 000 $ ce qui, en vertu du Règlement sur l'aide sociale, a pour effet de hausser sa contribution à l'hébergement de 250 $.

La dame conteste cette majoration. Malgré les explications qu'elle fournit à ce sujet au Bureau de révision, la décision du Ministère est maintenue. Elle se plaint d'une telle rigidité administrative auprès du Protecteur du citoyen.

Nous avons pu constater facilement que le dépôt bancaire en question avait été fait le 28 novembre et que l'hébergement avait été payé le 1er décembre. L'avoir liquide disponible de la dame avait donc effectivement excédé le montant permis par le règlement pendant deux jours pour ensuite diminuer en deçà de la limite prévue. Il en était ainsi à chaque mois.

Il nous est apparu qu'une application aussi stricte du règlement pouvait désavantager les personnes âgées qui avaient recours au système de dépôt direct, système par ailleurs indiqué dans les cas où, comme ici, on peut vouloir éviter au prestataire ou à ses proches des démarches mensuelles inutiles.

Une interprétation aussi rivée au texte nous semblait de toute façon aller à l'encontre de la loi, et nous avons demandé au Ministère de ramener au montant initial la contribution de la plaignante.

Résultat de l'intervention

Après avoir effectué quelques vérifications, un nouvel avis de décision du Ministère fut transmis à la plaignante, réduisant rétroactivement à décembre 1988 le taux de sa contribution à son hébergement.

Soupçon de vie maritale : doit-on interroger les enfants de la prestataire ?

La plaignante est prestataire de la sécurité du revenu. Elle est soupçonnée par le bureau local de vivre maritalement (c'est-à-dire avec un mari ou conjoint de fait). Au début du mois de novembre 1990, le bureau régional décide de mener une enquête. Dans le cadre de ses recherches, un enquêteur se rend à l'école interroger les deux adolescents de la plaignante. Quelques jours plus tard, les enfants en avisent leur mère.

À la fin du même mois, celle-ci reçoit un avis du bureau local à l'effet qu'elle ne recevra pas son chèque de décembre puisque ses prestations de la sécurité du revenu sont annulées pour cause de vie maritale

La dame décide de porter plainte au Protecteur du citoyen.

Ce dernier a appris que des enquêteurs avaient effectivement interrogé les deux enfants, à l'école, au début du mois de novembre, et que leur père était consentant. On les a questionnés au sujet des rapports entre leur mère et son présumé conjoint, leur style de vie, etc.. Au terme de cette enquête, il a été recommandé d'annuler la prestation de la sécurité du revenu de décembre 1990. La plaignante reçut un avis d'annulation à la fin de novembre 1990 et apprit de cette façon que son chèque du mois de décembre ne lui parviendrait pas.

L'analyse du dossier a révélé que la Loi sur la sécurité du revenu n'avait pas été respectée. En effet, cette loi prévoit que le Ministère doit, dans tous les cas d'annulation de l'aide, donner au prestataire un préavis écrit de dix jours. Le document doit préciser le contenu de la décision du Ministère ainsi que les motifs qui la justifient, et ce, afin de permettre au prestataire de faire valoir son point de vue. Or, dans le présent cas, le délai n'avait pas été respecté.

Le Protecteur du citoyen s'est d'abord prononcé sur la méthode d'enquête utilisée : en aucun temps un enfant ne devrait être impliqué dans un interrogatoire conduisant à incriminer ses parents. Il existe d'autres moyens d'établir une preuve de vie maritale.

Deuxièmement, les employés du Ministère doivent se conformer à leur propre loi. Puisque le délai de dix jours ne pouvait être respecté en novembre, le bureau local n'avait qu'à remettre le chèque de décembre à la plaignante

pour, par la suite, annuler l'aide de janvier 1991. S'il était démontré plus tard que la prestataire n'avait pas droit au montant accordé pour le mois de décembre, la loi prévoit la possibilité de réclamer ce montant ultérieurement.

Résultat de l'intervention

Pour ce qui est de l'interrogatoire des enfants, les autorités du Ministère ont partagé la position du Protecteur du citoyen. Comme il s'agissait d'un cas isolé, les modes d'enquête en matière de vie maritale, et plus spécifiquement les méthodes impliquant la participation d'enfants pour établir une preuve, ont été révisées. Les mesures ont été prises afin d'éviter que de telles situations ne se reproduisent à l'avenir.

D'autre part, l'aide a été versée à la prestataire pour le mois de décembre et l'avis d'annulation des prestations, effectif au 1er janvier 1991, a été envoyé à temps pour respecter le délai de dix jours prescrit par la Loi sur la sécurité du revenu.

93 $ par mois parce qu'elle est copropriétaire d'une maison qu'elle n'habite pas

La plaignante avait quitté son foyer avec ses cinq enfants en raison de la violence de son conjoint. Peu après, elle apprit du Ministère qu'elle n'aurait droit qu'à une prestation mensuelle de 93 $, puisqu'elle était copropriétaire d'une maison sans l'habiter. On sait que le Ministère réduit la prestation d'une personne qui possède une maison sans l'occuper.

La dame contesta et fit valoir qu'un tel montant ne pourrait lui permettre de faire vivre sa famille.

Elle fit appel au Protecteur du citoyen parce que ses démarches ne donnaient aucun résultat. Nos recherches dans ce dossier nous ont d'abord précisé que la plaignante, aux prises avec un mari violent, n'avait eu d'autre choix que de partir de la maison avec ses cinq enfants et de louer un appartement pour toute la famille. Par après, elle consulta un avocat pour entamer des procédures de divorce.

Pour sa part, le Ministère prétendait qu'il devait tenir compte de la valeur de la maison que la plaignante n'habitait pas. Il invoquait qu'elle aurait dû chercher refuge dans un centre d'hébergement pour femmes victimes de violence plutôt que de louer un appartement.

Or, la réglementation applicable prévoyait l'exclusion de la valeur d'une résidence qui n'est plus habitée pour des raisons de santé.

Le Protecteur du citoyen a estimé que le Ministère devait faire appel à cette réglementation, puisque la plaignante avait quitté son domicile pour des raisons menaçant sa santé physique et mentale. Le Ministère n'avait donc pas à comptabiliser la valeur de la résidence, ce qu'il avait fait et ce qui avait eu pour conséquence de diminuer les prestations de la sécurité du revenu.

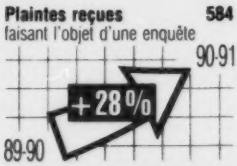
Résultat de l'intervention

Les bureaux local et régional du Ministère n'ont pas souscrit à l'interprétation donnée par le Protecteur du citoyen. Par contre, le Service des normes de la Direction générale des politiques et programmes a interprété le règlement en faveur de la plaignante et l'aide fut établie sans tenir compte de la valeur de la maison.

■ Le ministère du Revenu

Le ministère du Revenu demeure un chef de file avec son Bureau des plaintes. De plus, il faut mentionner comme effort de communication son cahier spécial inséré cette année encore dans tous les quotidiens du Québec dans le but de simplifier pour les contribuables la préparation de leur déclaration de revenus. Mais comme rien n'est parfait, il importe d'ajouter cette vieille vérité : si le Ministère a la régularité d'une horloge au moment de percevoir les impôts, les aiguilles cessent parfois de tourner quand le citoyen fait opposition à une de ses décisions.

En résumé : nous sommes satisfaits du traitement accordé aux insatisfaits



Le ministère du Revenu offre depuis un an un recours aux contribuables aux prises avec un problème d'impôt ou de taxes qui ne se règle pas. Le Protecteur du citoyen a pu en apprécier l'efficacité lorsque des dossiers ont nécessité cette année un travail de collaboration entre nos deux bureaux. Notre dernier rapport annuel insistait d'ailleurs sur l'indispensable prise en charge, par les différents ministères et organismes, des insatisfactions de la population.

Toujours en ce qui concerne le Bureau des plaintes, il importe de souligner la pertinence de l'information diffusée par le Ministère à son sujet. Le dépliant qui en présente les caractéristiques, le fonctionnement et les limites précise bien qu'il s'agit d'une entité qui relève du sous-ministre et qu'une personne ne doit, en principe, s'y adresser qu'après avoir effectué sans succès les démarches normalement entreprises dans une situation donnée. C'est donc dire que le citoyen est averti d'une certaine « allégeance » du Bureau envers le Ministère dont il dépend. Un mandat ainsi clairement défini et l'insistance sur l'implication du citoyen sont deux éléments qui évitent de transformer le Bureau des plaintes en miroir aux alouettes... Par contre, l'exposé du cheminement des plaintes en des termes accessibles, comme c'est le cas ici, est pour l'éventuel utilisateur un encouragement à se prévaloir du recours selon des attentes réalistes.

Le Ministère a signé une autre réalisation valable en matière de renseignements aux citoyens : son cahier spécial publié cette année encore au mois de mars et inséré dans l'édition du samedi de tous les quotidiens québécois (sous le titre *Votre déclaration de revenus 1990)* témoigne d'une réelle volonté du Ministère de vulgariser le domaine complexe des impôts. Grâce à des exemples simples et des mises en situation, le cahier a, nous en

sommes convaincus, levé des mystères et allégé une obligation annuelle problématique pour bon nombre de citoyens.

Des lenteurs

Les plaintes qui nous ont été adressées cette année à propos du ministère du Revenu visent, pour la plupart, des lenteurs administratives. Des citoyens ont ainsi attiré notre attention sur des remboursements de taxes ou d'impôt qui se faisaient exagérément attendre. Dans d'autres cas, le Ministère a mis du temps à réclamer un solde d'impôt et les délais ont entraîné des intérêts supplémentaires pour les contribuables.

Des lenteurs ont aussi été à l'origine de plaintes de la part de citoyens ayant logé un avis d'opposition (mécanisme de contestation prévu lorsqu'une personne est insatisfaite d'une cotisation). Actuellement, 50 % de ces avis sont traités dans un délai de 6 mois, mais les autres dossiers prennent de 6 à 20 mois à se régler. On sait qu'un contribuable qui attend depuis plus de six mois une réponse à son avis d'opposition peut porter sa cause devant les tribunaux mais cette mesure implique évidemment que la personne puisse assumer des frais d'avocat si elle désire être représentée et que la somme en jeu justifie de tels déboursés. On ne peut donc parler ici d'un recours à la portée de la majorité des gens. C'est tout le problème de l'accès à la justice.

Dans le domaine fiscal tout particulièrement, le citoyen est tenu de s'acquitter de ses obligations à une date fixe au-delà de laquelle courent des intérêts. Dès lors, la population s'attend à une réponse du Ministère sinon prompte, du moins respectueuse de délais normaux. Nous considérons que cette demande est légitime et que le Ministère devrait veiller à ce que le contribuable ait l'impression que la ponctualité qu'on exige de lui trouve son pendant du côté de l'administration qui gère ses impôts.

Le secteur de la perception chargé du recouvrement des créances fiscales a, pour sa part, été l'objet de plaintes faisant parfois ressortir des manques de communication entre l'agent percepteur et le citoyen, ce qui a occasionnellement entraîné des mesures de recouvrement exagérées.

Notre intervention dans quelques dossiers a donné lieu à des révisions à la baisse de revenus évalués incorrectement par la direction de la vérification.

Parmi les plaintes reçues cette année...

Demande de remboursement d'impôts fonciers: date de la mise à la poste ou de la réception?

La plaignante fait appel au Protecteur du citoyen parce que le ministère du Revenu refuse de considérer sa demande de remboursement d'impôts

fonciers sous prétexte que la demande est hors délai. La citoyenne a fait sa demande de remboursement par poste recommandée le 30 août 1989.

Notre enquête a révélé que la demande de la plaignante avait été reçue par le Ministère le surlendemain, soit le 1er septembre.

Or, selon la Loi sur le remboursement d'impôts fonciers, une personne peut avoir droit à un remboursement, si elle en fait «... la demande au Ministre,... au plus tard le 30 avril de l'année suivante». Pour l'année 1988, cependant, la date limite pour être admis à ce programme avait été fixée au 31 août 1989.

Toutefois, une directive interne précisait «qu'on ne traitait plus les demandes de remboursement d'impôts fonciers 1988 reçues à partir du 1er septembre 1989». Les fonctionnaires refusaient donc de considérer la demande de la plaignante.

De l'avis du Protecteur du citoyen, cette directive allait à l'encontre de la loi car il aurait fallu tenir compte de la date de la mise à la poste de la demande par la plaignante et non de la date de réception par le Ministère.

Le Protecteur du citoyen est intervenu auprès des autorités concernées pour demander correction.

Résultat de l'intervention

Le Ministère a acquiescé à la demande du Protecteur du citoyen. Il a révisé sa décision et a accordé le remboursement d'impôts fonciers 1988 à la plaignante.

De plus, il a modifié sa directive de façon à tenir compte, à l'avenir, de la date de la mise à la poste d'une demande de remboursement d'impôts fonciers.

Alors qu'elle croit avoir droit à un remboursement d'impôt, on lui en réclame...

L'étude du dossier de la plaignante a démontré que le Ministère lui avait fait parvenir deux avis de cotisation. Lors du premier avis, le Ministère avait refusé la réduction d'impôt à l'égard de la famille, parce que la plaignante avait omis d'inscrire dans le calcul de la réduction d'impôt le montant des prestations de la sécurité du revenu de son fils. Le solde dû était de 430 $. Deux mois plus tard, elle reçut un deuxième avis de cotisation: le Ministère refusait de considérer les crédits pour personne vivant seule ou uniquement avec un ou des enfants à charge et réajustait le solde pour le porter à 750 $. C'est à ce moment qu'elle fit appel au Protecteur du citoyen.

En ce qui concerne la réduction d'impôt à l'égard de la famille, le Ministère n'avait pas lésé la plaignante, puisqu'elle n'avait pas droit à cette réduction vu les prestations de la sécurité du revenu (aide sociale) reçues par son fils.

Quant à son droit au montant accordé pour une personne vivant seule ou uniquement avec un ou des enfants à charge, il se confirmait, puisqu'elle habitait seule avec son fils considéré comme personne à charge. En effet, les conditions d'admissibilité à cette déduction prévoyaient que l'enfant devait être né après le 31 décembre 1970 ou, s'il était né avant le 1er janvier 1971, il devait poursuivre des études à temps plein. Son fils étant né en avril 1971, elle pouvait réclamer cette déduction.

Résultat de l'intervention

Le Protecteur du citoyen est intervenu auprès du Ministère pour que l'erreur soit corrigée et que la plaignante ait droit à la déduction accordée à une personne vivant seule ou uniquement avec un ou des enfants à charge.

Même si cette contribuable n'avait finalement pas droit à un remboursement d'impôt comme elle l'avait d'abord cru, elle voyait quand même sa dette diminuer de 320 $. Elle reçut donc, par la suite, un nouvel avis de cotisation de 430 $.

Imposé deux fois pour le même montant

En 1984, le plaignant reçut un montant de 3 000 $ provenant d'un fonds de pension. Il ajouta ce montant à ses revenus de 1984. Cependant à la fin de 1987, à la suite d'un renseignement fourni par Revenu Canada, le ministère du Revenu inclut indûment cette somme dans ses revenus de 1983 et le cotisa de nouveau en conséquence.

Le plaignant fit appel au Protecteur du citoyen parce que, malgré ses représentations, le ministère du Revenu refusait de corriger son dossier fiscal de 1983. Le citoyen était donc imposé deux fois pour le même montant.

Pour donner suite à notre intervention, les déclarations 1983 et 1984 furent donc étudiées à nouveau.

Résultat de l'intervention

Après que le Ministère eut, cette fois-ci, constaté la double imposition, le plaignant reçut le remboursement auquel il avait droit.

■ Le ministère de la Santé et des Services sociaux

Le ministère de la Santé et des Services sociaux n'est pas toujours, selon nous, suffisamment conscient du fait que toute mesure affectant à la baisse le budget de gens à peu près sans ressources peut avoir des conséquences dramatiques. A cet égard, une hausse de contribution imposée cette année par surprise à des bénéficiaires hébergés, de même qu'un projet de règlement qui a eu pour effet de réduire l'allocation versée à une autre clientèle nous ont incités à réagir.

En résumé : il ne faudrait pas augmenter la détresse financière de personnes démunies qui se trouvent déjà sur la corde raide

Le Protecteur du citoyen a reçu, au cours des derniers mois, plusieurs plaintes concernant la dernière majoration des frais payables par les bénéficiaires hébergés à long terme en centre hospitalier ou en centre d'accueil. Après étude de ces dossiers, nos commentaires dans cette affaire portent avant tout sur une question de méthode : compte tenu des normes qui régissent le calcul des contributions, près de la moitié des adultes hébergés ont ainsi été affectés par une hausse de 10% du tarif journalier des chambres ; or, cette hausse est entrée en vigueur le 1er août 1990 mais n'a été réellement portée à la connaissance des bénéficiaires que trois semaines plus tard. Pour bon nombre d'individus concernés, le nouveau tarif portait un coup dur à des moyens financiers déjà restreints et l'absence d'avertissement n'a pas permis l'adaptation de leur budget personnel à cette nouvelle contrainte.

La modification réglementaire prévoyant l'augmentation fut adoptée le 4 juillet précédent ; elle avait fait l'objet d'une prépublication à la *Gazette officielle* le 11 avril, et elle a été publiée dans sa version définitive le 11 juillet suivant. Au strict point de vue juridique, les règles avaient donc été respectées. Le Protecteur du citoyen a considéré, par contre, que la parution à la *Gazette officielle* ne pouvait, à elle seule, informer adéquatement la clientèle vulnérable touchée par ces modifications. Le dépliant intitulé *Pourquoi une hausse de 10%* et diffusé au cours de l'automne 1990, a certes valablement vulgarisé le sujet mais aurait dû paraître et être diffusé avant l'application du règlement plutôt qu'après...

En plus d'être isolées et particulièrement vulnérables, ces personnes ont fait leur chez-soi de l'établissement où elles sont hébergées. Elles y vivent et, à bien des points de vue, peuvent être assimilées à des locataires. Le Protecteur du citoyen croit que l'on doit faire ici un rapprochement avec

le loyer dans le secteur privé, domaine à l'égard duquel le gouvernement a adopté des règles sévères pour protéger les locataires de hausses imprévues même justifiées.

Depuis 1983, le prix des chambres pour les personnes hébergées est indexé annuellement selon le taux d'indexation publié par la Régie des rentes. Cette hausse est connue et prévisible. Il en va tout autrement pour une augmentation en cours d'année qui survient sans préavis personnalisé. La Loi sur la fonction publique établit l'obligation pour l'administration de servir la clientèle avec égards et considération. Il nous semble que, dans les circonstances, on aurait dû appliquer ce principe fondamental de la loi.

Nous avons fait connaître notre position au Ministre de la Santé et des Services sociaux au sujet du déplorable effet de surprise de la hausse de 10%. Par la même occasion, nous avons suggéré qu'à l'avenir, un plus grand soin soit apporté à prévenir les clientèles visées par l'adoption d'un décret, et que le Ministère se dote d'une règle de préavis adéquat chaque fois que le projet risque d'affecter directement les conditions de vie des gens.

Compte tenu du contexte, un allégement proportionnel des contributions d'un prochain trimestre constituerait, selon nous, un correctif équitable. Nous avons suggéré cet arrangement au Ministre dont nous attendons les commentaires.

On enlèverait d'une main ce que l'autre donne?

Le Protecteur du citoyen est intervenu également à propos des bénéfices accordés à une clientèle bien définie : il s'agit ici des personnes admissibles à la sécurité du revenu, considérées inaptes au travail de façon permanente en raison de handicaps divers, qui ont accès au programme « Soutien financier » du ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu, et qui ont été placées en famille d'accueil par l'entremise d'un centre de services sociaux.

Ces personnes bénéficient donc d'abord d'un programme de sécurité du revenu qui leur reconnaît, en regard de leur profil d'autonomie, d'une part, la capacité d'administrer eux-mêmes leurs prestations et, d'autre part, des besoins accrus par rapport à d'autres bénéficiaires, besoins qui justifient une prestation mensuelle supplémentaire (64 $). Par ailleurs, plusieurs individus de cette catégorie sont également sous la responsabilité du réseau de la Santé et des Services sociaux qui effectue le placement en famille d'accueil. En accord avec le Ministère partenaire, on favorise ainsi un encadrement léger, une autonomie relative et le contexte le plus proche possible de la vie en société.

Préoccupé par les besoins de cette clientèle démunie d'un point de vue fonctionnel et financier, le Protecteur du citoyen a dénoncé, au cours de

l'année, le projet de règlement présenté par le Ministre de la Santé et des Services sociaux visant à augmenter la contribution de ces personnes placées en famille d'accueil. Un simple calcul permet en effet de constater que cette hausse équivaut à enlever aux bénéficiaires le supplément mensuel que leur accorde le programme «Soutien financier» en fonction de besoins personnels clairement identifiés. Dans une optique de cohérence nécessaire entre des programmes gouvernementaux qui se touchent, nous estimons que la logique qui octroie une allocation additionnelle dans des cas bien délimités doit être partagée par les deux ministères.

Si une augmentation de la contribution devait être maintenue, elle devrait, selon nous, être inférieure au montant prévu par le projet de règlement et respecter le plus possible le profil d'autonomie relative reconnu à ces personnes, profil qui détermine la mesure d'encadrement désignée. Les clientèles placées en famille d'accueil sont, en effet, orientées vers trois types de ressources selon des critères d'autonomie (famille d'accueil régulière, spéciale ou de réadaptation). Il nous apparaît opportun que le Ministère respecte la différenciation des clientèles établies par la politique de familles d'accueil et révise son projet d'augmentation de la pension en reconnaissant à ces personnes des besoins proportionnels à leur capacité de s'intégrer à la société.

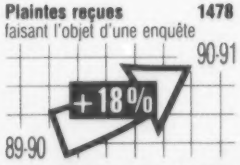
Nous avons fait part au Ministre de nos commentaires et nous attendons sa réaction.

■ Le ministère de la Sécurité publique

Centres de détention

Notre analyse est terminée et les problèmes sont connus. Il faut maintenant identifier ce qu'il faut changer pour atteindre le juste équilibre entre la gestion de sentence et les droits des personnes incarcérées. La loi, les règlements et les pratiques sont tous trois mis en cause.

En résumé: nous proposons un travail de concertation entre le ministère, les centres de détention et notre institution



Notre dernier rapport annuel annonçait la tenue d'une enquête sur les droits des personnes incarcérées. Le Protecteur du citoyen a effectivement procédé cette année à une étude rigoureuse de la situation et il en a dégagé une perception précise du contexte actuel propre à chaque centre de détention. Il a par la même occasion mis à jour la connaissance qu'il possédait déjà des problèmes affectant l'ensemble du monde carcéral. Les plaintes adressées au Protecteur du citoyen par les personnes incarcérées ont défini son orientation et ses principales préoccupations.

Les plaintes reçues font de la surpopulation carcérale un des facteurs de détérioration des conditions de vie dans les centres de détention.

La gestion de sentence, c'est-à-dire le mode d'administration de la sentence par le personnel du centre de détention, est également mise en cause par les plaignants. D'autres dossiers mettent l'accent sur l'atteinte aux droits primaires des individus, droits qui sont liés à des questions d'ordre médical, de nourriture, d'hygiène, d'habillement et d'hébergement.

Certains droits et privilèges normalement accordés à la personne incarcérée relèvent davantage de son statut de prévenu ou de détenu, de la durée de sa sentence, de son plan de séjour et de son attitude générale de collaboration ; ces droits garantissent par exemple la détention séparée des prévenus, les privilèges quant à eux donnent notamment accès à une absence temporaire ou à des activités rémunérées. On constate des écarts quant au respect des droits et privilèges, et ce, à cause de besoins administratifs qui, selon les circonstances, se justifient à tort ou à raison.

Enfin, des situations de contrainte qui peuvent se traduire, entre autres, physiquement par les menottes ou les chaînes aux pieds ou, plus sociale-

ment, par la mise à l'écart d'une personne de certains programmes d'activités, ont été portées à notre attention.

Il ressort globalement des problèmes constatés par le Protecteur du citoyen qu'il existe des écarts entre la Loi sur la probation et les établissements de détention, le règlement qui en découle et les pratiques administratives en milieu carcéral. Ces écarts peuvent conduire à de réelles anomalies dans le fonctionnement des centres, telles que de grandes différences de politique d'un établissement à un autre. Bien qu'elles puissent se justifier administrativement, ces politiques ne répondent pas toujours aux exigences de la loi ou de la réglementation en vigueur.

Ceci établi, le Protecteur du citoyen a tenu à participer cette année à une rencontre regroupant les administrateurs des centres de détention pour leur faire part de ses conclusions quant aux problèmes et de ses projets quant aux solutions. Sa position a reflété ses priorités d'intervention pour les mois et années à venir : selon lui, il importe maintenant que le ministère de la Sécurité publique, les administrateurs des centres et le Protecteur du citoyen s'associent pour une étape de remise en question des normes et des modes de fonctionnement des établissements. Ces normes doivent être soit mieux respectées si elles sont applicables à la population carcérale, soit repensées si elles ne sont pas adaptées aux besoins des centres de détention et des personnes incarcérées. Au terme de cette nouvelle analyse, le Protecteur du citoyen compte faire les recommandations qui s'imposent, toujours en concertation avec les autorités responsables du milieu carcéral. C'est aussi dans un esprit de collaboration qu'il faudra à l'avenir aborder les problèmes de façon préventive et globale afin que le système atteigne un juste équilibre entre la gestion de sentence et le respect des droits. De tels objectifs commandent toutefois l'élaboration d'un calendrier précis pour l'implantation des mesures adoptées. La rencontre du Protecteur du citoyen avec les administrateurs, tout comme les contacts subséquents, ont clairement fait apparaître la nécessité de planifier au plus tôt les différentes actions.

À noter : des correctifs ont été apportés

Au cours des derniers mois, des correctifs ont été apportés à des situations déjà dénoncées par le Protecteur du citoyen. Ainsi, le Ministère a donné suite à ses observations sur le sort réservé aux personnes incarcérées aux prises avec le virus HIV ou l'hépatite B, et forcées pour cette raison de demeurer à l'infirmerie ou d'être isolées ailleurs. Le comité spécial constitué en 1989 et chargé d'élaborer une politique concernant toutes les personnes atteintes d'une maladie infectieuse, a tout récemment déposé son rapport sur la question. Ce comité était formé de professionnels de la santé et d'employés du Ministère. Le résultat de ces travaux nous étant

parvenu trop tard pour le commenter ici, nous ferons connaître sous peu nos réactions au contenu du document.

Par ailleurs, le Ministère a publié, cette année, une brochure d'information intitulée *Renseignements aux personnes incarcérées prévenues.* Cette brochure met à la disposition de la clientèle un outil pratique sur le processus judiciaire et l'accès aux services juridiques, sur les régimes de vie, les programmes et les services en détention, ainsi que sur les droits et obligations des prévenus. Nous nous réjouissons de cette initiative tout en attendant qu'une publication du même type soit publiée sous peu à l'intention des détenus.

Parmi les problèmes qui perdurent dans le monde carcéral, certains ont été réglés cette année grâce aux efforts de centres de détention qui ont su y apporter une attention particulière.

- Au Centre de détention de Québec, on a apporté des changements aux régimes de vie ; on a aussi clarifié le classement dont faisaient l'objet les personnes incarcérées. En effet, les nouveaux régimes de vie prévoient, entre autres, l'élaboration d'un système d'attentes et de privilèges relié au processus de réinsertion sociale. Ceci a pour but d'éliminer les mesures disciplinaires déguisées et basées sur une appréciation arbitraire de certains comportements chez les personnes incarcérées.

  Le Protecteur du citoyen considère que ces correctifs constituent une véritable amélioration, puisque les plaintes en ce domaine ont substantiellement diminué.

- La Maison Tanguay a élaboré de nouveaux régimes de vie individualisés. Ils ont pour effet d'améliorer la qualité de vie des résidentes et d'augmenter l'efficacité de la gestion des programmes offerts par le centre. Ces régimes de vie minimisent également les risques de décisions arbitraires prises lors du classement des personnes incarcérées.

- Des personnes incarcérées au Centre de détention de Cowansville se plaignaient de ne pas avoir accès quotidiennement à l'heure de promenade ou d'exercice prévue expressément par le règlement. D'autres ne pouvaient y prendre part qu'avec des chaînes aux pieds. Les autorités ont accepté que le droit de sortie soit dorénavant respecté, et sans utilisation de contrainte physique.

- Une enquête menée au Centre de prévention de Montréal a révélé que des informations médicales concernant l'état de santé de certains incarcérés apparaissaient sur une fiche mise à la disposition des surveillants. Cette pratique intervenait notamment dans les cas de maladies contagieuses. À la suite de nos représentations auprès de l'administra-

tion du centre, les autorités ont rapidement adopté une directive stipulant que l'accès aux informations de type médical et confidentiel devait être exclusivement réservé au personnel du service médical.

Par ailleurs, pour faire face au problème de l'encombrement, ce centre a aménagé un étage supplémentaire, où l'on trouve 25 nouvelles cellules.

- Au Centre de détention de Montréal, on a réglé le problème de mise en ségrégation des personnes séropositives ou atteintes de l'hépatite B. Sauf exception, ces détenus sont maintenant intégrés dans les secteurs réguliers.
- Le Ministère a procédé à des modifications de son système informatique afin de faciliter l'accès aux données concernant la possibilité pour un détenu de faire une demande de libération conditionnelle.
- La construction d'un nouveau centre de détention à Sherbrooke constitue un apport attendu et essentiel de locaux neufs et de ressources additionnelles.

Un système de plaintes amélioré

Depuis deux ans, le Protecteur du citoyen insiste sur la nécessité pour les ministères et les organismes de se doter de bureaux de plaintes afin de traiter à l'interne les insatisfactions des clientèles. Plusieurs initiatives en ce sens ont été entreprises.

Dans les centres de détention, il existe déjà un système de traitement des plaintes. Nous avons décelé dans certains établissements des lacunes, tels que les délais de réponse et l'absence d'une personne désignée pour traiter la plainte. L'intervention du Protecteur du citoyen portera cette année sur l'amélioration de ce mécanisme interne pour le rendre plus efficace et crédible, tout en offrant à la personne incarcérée de meilleures garanties. D'autres avenues seront également explorées comme la mise sur pied d'un bureau central de plaintes au Ministère.

Une enquête spéciale

Si la désinstitutionnalisation des dernières années a favorisé quelque peu la réintégration dans la société de personnes autrefois confinées à tort dans des hôpitaux psychiatriques, elle a aussi abandonné à la rue des individus souffrant de problèmes plus aigus et pour lesquels les ressources d'aide font cruellement défaut. Ces personnes, auxquelles on assimile aussi toute une population itinérante, sont parfois incapables de vivre de façon autonome et deviennent souvent, pour cette raison, les victimes d'un contexte qui les porte à la criminalité. Il apparaît évident que le système carcéral n'a ni la mission ni les ressources médicales et sociales pour répondre adéquatement aux besoins particuliers d'individus aux prises avec des

problèmes psychiatriques nécessitant une intervention d'une toute autre nature. Devant cette situation alarmante qui se traduit actuellement par une augmentation constante en milieu carcéral de ces personnes «ex-psychiatrisées» et sans abri, le Protecteur du citoyen entreprend cette année une enquête spéciale. Au cours de ses recherches, il compte dresser un bilan des principales études effectuées dans ce domaine, pour ensuite discuter avec les intervenants les plus impliqués, examiner avec ces derniers des solutions possibles et formuler finalement les recommandations appropriées.

Parmi les plaintes reçues cette année...

Nous avons invoqué des raisons humanitaires

Le plaignant, âgé de 30 ans, est atteint d'une maladie de peau d'origine congénitale qui affecte son apparence au point de constituer un handicap important. Incarcéré comme prévenu pendant deux mois, il doit recourir plusieurs fois au Protecteur du citoyen afin d'obtenir les soins médicaux requis par sa maladie.

Il est par la suite transféré dans un autre centre de détention et subit, vers la même époque, une intervention chirurgicale pour l'ablation de tumeurs.

Dans les jours qui suivent l'opération, son médecin lui apprend qu'il est atteint d'un cancer de la peau à un stade avancé et qu'on devra procéder à des tests complémentaires pour délimiter la progression de la maladie avant de prévoir un traitement. Dès la fin de l'entrevue, le plaignant est ramené au centre de détention.

Au lendemain d'une intervention en milieu hospitalier, au lendemain aussi de son arrivée comme nouveau venu dans un centre de détention, et surtout de l'annonce abrupte d'une nouvelle particulièrement accablante, le plaignant recherche une certaine forme de soutien de la part des ressources d'aide du centre. Il ne rencontre que l'inertie, notamment de la part du médecin de l'institution qui peut être, dans ces cas, un important relais vers l'assistance nécessaire.

La sœur du détenu porte plainte au Protecteur du citoyen.

Nos démarches auprès du centre de détention nous ont d'abord appris que le transfert du plaignant était trop récent pour qu'un plan de séjour (attente des autorités, participation à des activités, possibilités de travail) ait déjà été établi. Nous avons donc communiqué directement avec l'équipe des travailleurs sociaux et les psychologues rattachés au secteur de ce détenu pour leur expliquer la situation particulière de cette personne.

Résultat de l'intervention

Une travailleuse sociale a immédiatement rencontré le plaignant et a contacté des maisons de transition. L'une d'elles lui a confirmé le soir même qu'elle pouvait accueillir le plaignant vers la fin de la semaine suivante. Par ailleurs, un des psychologues du centre a rencontré le détenu au cours de la journée et l'a revu le lendemain matin pour une entrevue plus longue.

Au cours de la même semaine, nous avons convenu avec la travailleuse sociale et le psychologue de suggérer au plaignant de faire une demande d'absence temporaire pour passer la fin de semaine avec sa famille. Cette permission lui a été accordée compte tenu de l'appui des deux intervenants.

Au retour de ce congé, avant même la date convenue, le détenu a été transféré à la maison de transition.

Notre intervention a donc suscité une collaboration exceptionnelle à l'intérieur du centre de détention. Le plaignant a ainsi pu bénéficier de l'application d'un article de la Loi sur la probation et les établissements de détention, article qui prévoit des assouplissements possibles pour des raisons humanitaires. Le détenu a également obtenu un soutien psychologique essentiel dans ces circonstances particulièrement pénibles.

Un document manque au dossier et l'audition pour libération conditionnelle est reportée...

Comment peut-on accepter, en 1990, que des mésententes entre organismes d'un même gouvernement se répercutent sur les citoyens?

Lors de l'audition en vue de sa libération conditionnelle, une personne incarcérée apprend qu'un document manque à son dossier et que, pour cette raison, l'audition est tout simplement reportée à plus tard. Dans les circonstances, le détenu se considère victime d'une grave injustice, puisqu'il prévoyait être libéré lors de cette audition. Incapable d'obtenir satisfaction par ses propres moyens, il fait appel au Protecteur du citoyen.

Ce dernier constata d'abord que le plaignant avait reçu une sentence de six mois et qu'il était admissible à une libération conditionnelle puisque le tiers de sa sentence était écoulée. Le détenu se présente donc à la date prévue pour l'analyse de sa situation devant la Commission québécoise des libérations conditionnelles. Et puis, survient l'incident: les commissaires retardent l'audition parce que l'évaluation post-sentencielle sans laquelle ils ne veulent pas rendre une décision ne se trouve pas au dossier. Le plaignant est donc gardé en détention.

Nos vérifications auprès des autorités du centre de détention ont démontré qu'au moment de l'audition, les administrateurs, surchargés par la réorganisation d'un nouveau secteur et par les effets d'une surpopulation

subitement accrue, avaient adopté comme pratique de ne plus produire l'évaluation en question pour des cas de sentences d'une durée de six à neuf mois. Pour sa part, la Commission continuait d'exiger le document et d'en faire une condition essentielle à l'examen de la requête.

En possession des faits, le Protecteur du citoyen a d'abord demandé que la personne, victime de positions divergeantes, soit entendue le plus tôt possible par la Commission. De plus, il a suggéré au centre et à la Commission de s'entendre.

Résultat de l'intervention

Peu après l'intervention du Protecteur du citoyen, il a été décidé que le document d'évaluation serait de nouveau produit pour tous les détenus entendus par la Commission québécoise des libérations conditionnelles. Le plaignant a reçu entre-temps un congé pour absence temporaire.

Des mesures de sécurité excessives

Le plaignant est incarcéré dans un pénitencier fédéral. Appelé à témoigner dans une cause dont l'audition se tiendra dans un autre district judiciaire, il est transféré temporairement dans un établissement carcéral de juridiction provinciale. Lors du transfert, le personnel du centre de détention provincial a recours à son égard à des mesures importantes de sécurité, parce que le détenu provient de l'unité de ségrégation administrative d'un établissement fédéral. Estimant qu'il a fait l'objet de moyens de contrainte physique excessifs, le détenu s'en plaint au Protecteur du citoyen.

Notre enquête a révélé que des agents de la paix étaient venus chercher le plaignant en fin d'après-midi pour le conduire au centre de détention en attendant son transfert. Il portait alors des menottes et avait aux pieds des chaînes reliées entre elles par une autre chaîne elle-même cadenassée. Placé ainsi dans une cellule individuelle, le détenu prétendait être demeuré dans cette situation inconfortable jusqu'à son départ, soit vers 17 h. À 22 h 30, toujours attaché, il était enfin parvenu à destination.

Le Protecteur du citoyen a d'abord demandé aux autorités pourquoi le détenu avait conservé les chaînes et les menottes alors qu'il était dans une cellule. On a alors invoqué une directive verbale voulant que ces moyens de contrainte soient utilisés pour des détenus en provenance de l'unité de ségrégation du pénitencier concerné, parce que ces individus étaient considérés comme très dangereux. Par la suite, le Protecteur du citoyen s'est informé auprès du directeur du pénitencier fédéral pour vérifier si, effectivement, les détenus dont il était question pouvaient présenter un tel risque pour leur entourage. Le directeur précisa qu'une partie de la clientèle nécessitait une surveillance plus intensive mais que ces détenus ne portaient pas pour autant les menottes et les chaînes dans leur cellule.

Le Protecteur du citoyen demanda dès lors aux autorités du centre de détention de réviser leurs pratiques et de garder ces détenus en transit en cellule sans contraintes physiques, à moins d'avis contraire de la part des autorités pénitentiaires.

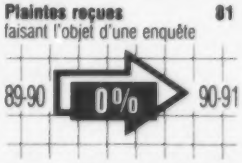
Résultat de l'intervention

Le directeur du centre a, dans un premier temps, rencontré le personnel impliqué afin de lui expliquer la situation et de convenir de pratiques différentes. Par la suite, on a adopté une directive pour préciser la conduite à adopter : désormais, les personnes incarcérées ne porteront plus ni menottes ni chaînes et feront plutôt l'objet de contrôles stricts à leur arrivée ; l'usage des menottes, si nécessaire, sera réservé aux déplacements.

■ Le ministère des Transports

Tant qu'il y aura des routes, des voitures, des poids lourds, le gel et le dégel, en plus de l'érosion et de l'usure, il y aura des trous dans la chaussée et des dommages qui en résulteront. Cela fait partie du décor du ministère des Transports. Au même titre d'ailleurs, semble-t-il, que des délais parfois inacceptables pour réparer ces routes et indemniser les victimes d'accident.

En résumé : certaines routes laissent un souvenir impérissable de piste de brousse



Les défectuosités de la chaussée sont à l'origine de nombreuses plaintes adressées par des automobilistes au Protecteur du citoyen. Très souvent, l'entretien ou la réfection des routes est confié à des entrepreneurs privés, lesquels s'engagent contractuellement à assumer les dommages qui découleraient d'une négligence de leur part ou de réparations mal effectuées. Tenant compte du nombre de citoyens qui font appel à nous parce que ces entrepreneurs refusent de les indemniser à la suite d'un accident, et considérant que ces plaintes sont généralement fondées, nous estimons que ces firmes rejettent trop souvent les réclamations des automobilistes. S'il n'est pas de notre mandat de rappeler à ces contractants le contenu de leur engagement, il revient par contre au Ministère de s'assurer que ces entrepreneurs s'acquittent rigoureusement de leurs tâches : signalisation adéquate, entretien de la chaussée, indemnisation des personnes victimes du mauvais état de la route.

D'autre part, il arrive aussi que la responsabilité du Ministère soit directement mise en cause lorsque la route endommagée fait partie du réseau dont il assume lui-même l'entretien. Des cas de signalisation déficiente en rapport avec des trous, ou encore des retards à effectuer des travaux prioritaires ont donc fait également l'objet de plaintes visant le ministère des Transports qui, tout comme ses intermédiaires dont il vient d'être question, a tendance à nier ses torts même lorsque ceux-ci apparaissent de façon évidente.

À d'autres occasions, la réfection d'une route et le creusage de fossés ont créé des inconvénients importants à des citoyens qui se sont plaints du fait que l'entrée de leur propriété n'avait pas été réaménagée adéquatement par les équipes du Ministère. Trop souvent, les travaux nécessaires ont été reportés en raison, nous a-t-on répondu, de compressions budgétaires, contraintes dont les plaignants n'auraient pas dû, dans plusieurs cas, subir les retombées.

Lors de l'étude de certains dossiers d'inondations résultant de travaux routiers et justifiant des réclamations auprès du Ministère, nous avons observé les mêmes réticences de ce dernier à donner suite aux demandes des victimes.

Globalement, si certains services nous fournissent une aide efficace dans la recherche de solutions aux problèmes, comme c'est le cas pour le Service des acquisitions et le Service juridique, d'autres secteurs du Ministère nous obligent à multiplier les démarches afin d'obtenir justice pour les citoyens. La qualité de la collaboration varie également d'une direction générale à l'autre.

De très vieux comptes

Un citoyen s'est adressé à notre bureau au cours des derniers mois au sujet d'un compte de 200 $ qu'il venait de recevoir du ministère des Transports: l'affaire remontait à l'automne 1978, époque à laquelle il aurait endommagé un garde-fou alors qu'il conduisait la voiture d'un ami.

De l'avis du Protecteur du citoyen, un délai d'une douzaine d'années attribuable à l'administration, rend difficilement recouvrable une réclamation qui n'a jamais auparavant été signifiée à son destinataire. C'est la raison pour laquelle, à la suite de notre intervention, le Ministère a cessé les procédures relatives à cette réclamation. Par la même occasion, nous avons découvert que ce compte faisait partie d'un lot de 285 réclamations expédiées, pour certaines d'entre elles, avec un retard très considérable.

Nous avons fait part de nos commentaires sur la question au sous-ministre qui nous a assurés que chacun de ces comptes serait étudié pour évaluer le caractère raisonnable de la réclamation.

Toujours en rapport avec les garde-fous (ou glissières de sécurité), le Protecteur du citoyen a reçu, cette année, une plainte mettant en cause le respect par le Ministère des normes d'installation de ces dispositifs. Par ailleurs, une brève analyse de rapports de coroners produits à la suite d'accidents mortels démontre que, dans plusieurs cas, les coroners identifient comme cause de l'accident l'installation inadéquate des garde-fous. Nous avons donc, ces derniers mois, accordé une attention particulière à l'application par le Ministère des normes existantes dans ce domaine. Nous prévoyons formuler sous peu des recommandations aux autorités concernées.

Parmi les plaintes reçues cette année...

Les inondations ont finalement cessé...

Depuis une dizaine d'années, le plaignant était victime d'inondations dues au fossé inadéquat et mal entretenu qui longeait la route devant sa maison. À plusieurs reprises, il s'en était plaint, sans résultat, au ministère des Transports ainsi qu'à son député et une pétition avait même été signée par des voisins concernés par le même problème. Malgré les demandes répétées, le Ministère refusait toujours d'intervenir.

Le Protecteur du citoyen fut finalement informé de ces faits par le plaignant qui a porté plainte auprès de lui.

L'enquête du Protecteur du citoyen a d'abord révélé qu'un projet de réfection du fossé en question apparaissait à la programmation quinquennale 1989-1993 du ministère des Transports. Ceci confirmait dès lors qu'on reconnaissait la nécessité de procéder à de tels travaux. Cependant, le Ministère justifiait les délais par l'insuffisance des budgets.

Entre-temps, en janvier 1989, le plaignant avisa le Protecteur du citoyen que l'eau menaçait sérieusement d'inonder à nouveau sa propriété. À la demande du Protecteur du citoyen, le Ministère prit cette fois rapidement les mesures qui s'imposaient et l'inondation fut évitée. Toutefois, il ne s'agissait là que d'une solution temporaire qui ne réglait pas à plus long terme le problème du plaignant.

Le Protecteur du citoyen fit alors valoir auprès du Ministère qu'il était déplorable que des citoyens subissent ainsi périodiquement les inconvénients d'un fossé mal entretenu. Compte tenu que le Ministère était au courant

de la situation depuis dix ans, il était temps d'y mettre fin : le Protecteur du citoyen demanda que les travaux requis soient exécutés dans les meilleurs délais.

Résultat de l'intervention

Il aura fallu que le Protecteur du citoyen intervienne personnellement auprès du sous-ministre pour que les sommes nécessaires soient finalement allouées pour la réalisation des travaux. À cet effet, diverses hypothèses techniques furent étudiées par le Ministère et, après analyse, un montant de 170 000 $ fut finalement alloué pour les travaux. Ceux-ci furent complétés en juin 1990, et ce, à la très grande satisfaction du plaignant.

Huit ans avant qu'un problème d'eau potable ne se règle

En 1982, le ministère des Transports a procédé à des travaux d'abaissement du niveau de la route devant la résidence secondaire de la plaignante. Ces travaux ont toutefois eu comme conséquence d'affecter l'alimentation en eau potable. Un puits a alors été construit sur la propriété de la plaignante, au frais du Ministère.

Or, de l'avis de la plaignante, ce puits ne répondait pas à ses besoins. Elle a donc entrepris une série de démarches auprès du Ministère, assistée à quelques reprises d'un avocat, mais n'a jamais obtenu les changements désirés.

En décembre 1989, elle décida de porter plainte au Protecteur du citoyen.

L'enquête de celui-ci a démontré que la plaignante avait effectivement contacté le Ministère à plusieurs occasions pendant quatre ans, soit de 1982 à 1986. Durant cette période, trois nouveaux puits avaient été construits sur sa propriété, mais sans succès.

En effet, l'eau du premier puits était impropre à la consommation. Celle du second obtenait la même cote à la suite d'une analyse chimique effectuée par le ministère de l'Environnement en 1984. Quant au troisième, la plaignante mentionnait que l'approvisionnement en eau était insuffisante. Sur ce dernier point, après avoir procédé à d'autres vérifications à l'été 1985, le Ministère informait la citoyenne, au mois de septembre suivant, que le niveau de l'eau du puits était satisfaisant pour une résidence secondaire. Toutefois, cette analyse avait permis de constater que le problème se situait plutôt au niveau de la conception du puits et que certaines modifications mineures permettraient une meilleure arrivée de l'eau dans les tuyaux, réglant ainsi le problème. Or, ce n'est qu'un an plus tard, soit en septembre 1986, que le Ministère jugea opportun d'en aviser la plaignante.

Par la suite, à deux reprises, la plaignante a rencontré sans succès les fonctionnaires impliqués dans le dossier. Finalement, en juillet 1989, son avocat transmit au Ministère une mise en demeure réclamant la solution des problèmes qui persistaient. En guise de réponse, le Ministère affirma qu'il avait rempli ses obligations et qu'il n'était pas responsable de la perte d'approvisionnement en eau potable de la plaignante.

Le Protecteur du citoyen considéra au contraire que le Ministère était responsable des torts causés à la plaignante. En effet, celle-ci avait des difficultés d'approvisionnement en eau potable seulement depuis les travaux de réfection de la route effectués en 1982. De plus, le Ministère avait manqué à ses obligations en ne s'occupant plus de ce dossier à partir de septembre 1986. À ce moment, la plaignante était toujours aux prises avec les mêmes problèmes et le silence de cette dernière pendant trois ans ne justifiait pas l'inaction du Ministère. Le Protecteur du citoyen lui suggéra donc de reprendre l'étude de ce dossier, d'effectuer les analyses nécessaires quant à la quantité et la qualité de l'eau du puits et de prendre une fois pour toutes les mesures qui s'imposaient.

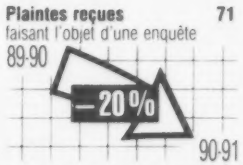
Résultat de l'intervention

Après analyse, il fut convenu que la meilleure solution était de procéder à des travaux visant à utiliser des veines d'eau repérées sur un terrain faisant face à la propriété de la plaignante. Une servitude devait toutefois être prise chez le voisin concerné. Cette solution fut acceptée par la plaignante et le Ministère lui accorda une somme de 10 000 $ pour la réalisation des travaux.

■ La Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA)

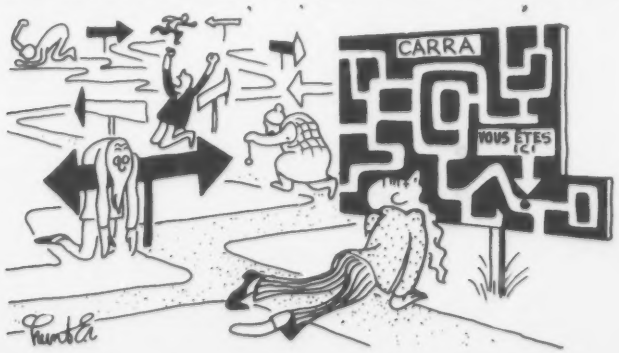
Les régimes de retraite, conçus en principe pour assurer une tranquilité d'esprit à un âge avancé, sont tellement compliqués que dès qu'on essaie de comprendre les sommes qu'on reçoit ou qu'on recevra, l'esprit cesse d'être tranquille.

En résumé : la planification de la pension est une science pour initiés



Les lois qui définissent les différents régimes de retraite sont beaucoup trop complexes et créent des programmes dont l'application et les normes sont, le plus souvent, incompréhensibles pour la grande majorité des citoyens. De plus, la diversité et le manque d'uniformité entre les nombreux régimes (la Commission gère actuellement 26 régimes dans les secteurs public et parapublic) accentuent la confusion notamment lorsqu'une personne change d'emploi... et de régime ! D'un programme à un autre, on ne considère pas les mêmes pourcentages d'années de service aux fins du calcul des prestations, les dates de référence varient, les périodes d'absence du travail n'affectent pas de la même façon le montant versé en rente de retraite, etc.

À plusieurs reprises, l'étude des plaintes reçues par le Protecteur du citoyen à propos de la Commission a révélé que cette complexité pouvait être à l'origine du sentiment d'injustice du plaignant : ce dernier, maîtrisant mal certains aspects de son régime, perçoit parfois comme une perte de droits



un ajustement de sa rente tout à fait conforme aux règles applicables. De l'avis du Protecteur du citoyen, cette catégorie de problèmes est donc plus directement imputable à des questions de structures inhérentes à la loi qu'à une faute de l'organisme. Il revient toutefois à la Commission d'informer adéquatement la clientèle, de la façon la plus complète et la plus accessible qui soit, des conditions et des conséquences rattachées à chaque régime. Cette responsabilité importante devrait donner lieu à des documents suffisamment vulgarisés et largement diffusés, ce qui n'est pas toujours le cas. De plus, le contenu des communiqués de la Commission et de ses bulletins périodiques est transmis aux cotisants par l'intermédiaire des employeurs, ce qui ne garantit pas une diffusion également efficace dans tous les milieux de travail. Cette méthode justifierait, selon nous, certaines mesures de contrôle auprès des employeurs pour obtenir l'assurance que les renseignements destinés aux travailleurs leur sont effectivement acheminés. Toutefois, le fait de procéder ainsi via le monde de l'emploi plutôt que de s'adresser directement aux cotisants et aux bénéficiaires aura toujours comme inconvénient d'exclure de la circulation de l'information les personnes pensionnées.

La réduction des pensions en cours est fréquemment l'objet de contestation auprès du Protecteur du citoyen et fournit l'exemple d'une insatisfaction assez courante de la part de personnes qui sont victimes avant tout de leur ignorance de certains éléments de leur régime. Ainsi, l'un des motifs de réduction de la pension est relié au 65e anniversaire de naissance du pensionné, moment auquel se concrétise la coordination des régimes de retraite avec le Régime de rentes du Québec. Bien que les pensionnés aient été informés de cette réduction future alors qu'on confirmait leur droit à une pension, ils l'ont souvent oubliée ou encore n'en comprennent pas les raisons. Cette coordination fait en sorte que, durant la période de travail, l'employé ne verse pas à son régime de retraite la pleine contribution prévue afin de tenir compte de sa contribution au Régime de rentes du Québec. Par voie de conséquence, la pension elle-même doit être réduite. De nombreux pensionnés ont alors l'impression qu'ils se font enlever d'une main (Commission) ce qu'ils reçoivent d'une autre main (Régie des rentes). Mieux expliquée avant qu'elle ne survienne, cette coupure n'aurait pas la même résonnance d'injustice pour les personnes touchées.

D'autre part, certaines personnes à la retraite avant l'âge de 65 ans ont la possibilité d'obtenir le paiement d'une rente additionnelle constituant un paiement par anticipation de la Pension (fédérale) de la sécurité de la vieillesse. Ce programme prévoit une récupération de ces paiements par anticipation. Ici encore, des plaintes nous ont révélé que certains pensionnés avaient oublié ou mal compris le mécanisme.

Des plaintes reçues à notre Bureau ont aussi mis en cause les demandes de remboursement de sommes versées en trop. Il arrive régulièrement

que ces trop-payés soient reliés à une modification de données de base fournies par l'employeur à la Commission et ayant été utilisées lors du calcul du montant de la pension. Le dernier rapport annuel de l'organisme faisait état d'un nombre élevé d'erreurs de ce type. Le Protecteur du citoyen estime, pour sa part, que des personnes pensionnées se trouvent ainsi trop souvent pénalisées du fait de déclarations erronées dont elles ne sont pas responsables. Par ailleurs, la fréquence de ces erreurs nous incite à nous interroger sur les formalités imposées à ces employeurs au moment de la transmission des données de base : il faut bien réaliser que si les grandes entreprises disposent d'effectifs spécialisés dans les questions de gestion, il en va tout autrement pour les plus petites unités qui ne peuvent compter sur les mêmes ressources. Des formulaires simplifiés et une disponibilité accrue des employés de la Commission contribueraient possiblement à la réduction du volume d'erreurs en matière de trop-perçus.

Le délai de remboursement des contributions au Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) a fait l'objet cette année d'un certain nombre de plaintes. Depuis janvier 1989, la loi prévoit en effet que ces contributions ne sont remboursables qu'après un délai de 210 jours. Ce délai vise à éviter que d'ex-cotisants se fassent régulièrement rembourser leurs cotisations à l'occasion de la perte d'un emploi de courte durée. À cette attente s'ajoute l'inconvénient de devoir faire compléter un formulaire par chacun des ex-employeurs de l'année en cours, et parfois même de l'année antérieure, afin de connaître le montant des cotisations perçues à la source et également pour s'assurer que la personne n'occupe plus un emploi visé par le régime depuis 210 jours. Si la logique administrative d'une telle mesure peut être défendable, il n'en demeure pas moins que les montants retenus par la Commission restent en sa possession durant près de sept mois alors que le citoyen a, lui, le sentiment de toucher avec un retard considérable une somme qui lui appartient.

Les mécanismes de recours : encore ici, rien n'est simple

Les principaux régimes de retraite administrés par la Commission prévoient un mécanisme de recours en deux étapes. Un travailleur cotisant ou un bénéficiaire insatisfait d'une décision rendue à son égard peut d'abord demander de soumettre son dossier à un Comité de réexamen. Cette personne dispose d'un délai d'un an pour faire une telle demande. Par la suite, si la décision de ce comité ne lui semble toujours pas acceptable, elle peut s'adresser à une seconde instance dans les 90 jours qui suivent. Selon le régime de retraite concerné, il s'agit alors d'un appel à la Commission des affaires sociales ou d'une demande d'arbitrage.

Au cours des derniers mois, le Protecteur du citoyen s'est particulièrement intéressé à ces recours en matière de régime de retraite. Son attention

s'est d'abord portée vers l'ensemble de ce processus pour en arriver à une décision finale. Aux délais d'un an et de 90 jours accordés à la personne concernée s'ajoutent des délais de fonctionnement des organismes en cause. Puisque ces délais peuvent parfois se prolonger pendant quelques années, il en résulte une attente qui nous paraît particulièrement exagérée lorsque la personne impliquée est déjà à la retraite, que ses revenus sont restreints et qu'elle ressent un besoin particulier de sécurité et de tranquilité d'esprit. De même en est-il d'une personne encore en emploi mais qui désire faire reconnaître son droit à la retraite à une date donnée.

À la suite d'une demande de réexamen, le dossier est confié à un fonctionnaire de la Commission qui, après étude du cas, soumet son rapport d'analyse accompagné d'une recommandation au Comité de réexamen. Ce comité est un organisme paritaire, c'est-à-dire composé également de représentants d'employeurs et d'employés. Or, il est arrivé à quelques reprises au cours des dernières années que certains comités ne puissent siéger pendant de nombreux mois, malgré la disposition réglementaire qui exige au moins une séance tous les deux mois, parce que les mêmes personnes intervenaient dans le processus en vue du renouvellement de conventions collectives. Le Protecteur du citoyen comprend certes cette volonté des parties de s'assurer que les décisions sont conformes aux ententes convenues entre elles. Toutefois, la formule comporte, selon nous, le risque que les dossiers soient interprétés à la lumière de ces ententes plutôt qu'à partir des textes législatifs et réglementaires applicables. Il ne faut pas non plus ignorer le danger que les décisions soient rendues à la suite d'un processus de concession mutuelle plutôt qu'à la suite d'une analyse objective et impartiale.

Il est par ailleurs étonnant, selon le Protecteur du citoyen, de constater que le deuxième palier de recours est bicéphale (appel devant un tribunal administratif ou arbitrage). Pourtant, l'un et l'autre sont appelés à interpréter des dispositions législatives équivalentes, sinon identiques. Il y a là certainement risque d'opinions divergentes.

Parmi les plaintes reçues cette année...

À cause d'un manque administratif, sa retraite est compromise

Une ex-fonctionnaire, entrée au service d'une unité sanitaire en 1966 et transférée à deux reprises d'un établissement à l'autre du réseau de la santé voit son admissibilité à la retraite retardée du fait de ces transferts, malgré les garanties de «non-préjudice relativement au fonds de pension». En raison de cette situation, elle porte plainte au Protecteur du citoyen.

L'enquête de ce dernier a d'abord révélé qu'à l'époque de l'entrée de la plaignante au service d'une unité sanitaire, ces unités relevaient du gouvernement et leurs employés avaient un statut de fonctionnaire. En conséquence, ils contribuaient au Régime de retraite des fonctionnaires (RRF).

Au début des années 70, le gouvernement a mis en œuvre une réforme de ce système et a transféré aux départements de santé communautaire intégrés dans les centres hospitaliers, les mandats jusqu'alors exercés par les unités sanitaires.

La convention collective des fonctionnaires prévoyait alors que l'employeur (le gouvernement) pouvait céder en totalité ou en partie une unité administrative à une entité juridique autre que le gouvernement, auquel cas il devait prendre les mesures nécessaires pour assurer à tous les employés concernés le respect de certaines garanties, dont celle de ne subir aucun préjudice relativement à leur fonds de pension.

Au mois de mai 1974, étant donné le transfert de responsabilité à l'hôpital de l'unité sanitaire où travaillait la plaignante, un protocole d'entente multipartite fut signé. Ce protocole comportait plusieurs dispositions dont une concernant le fonds de pension. On y rappelait une disposition du Régime de retraite des fonctionnaires qui permettait aux personnes visées par un transfert de juridiction du ministère des Affaires sociales à un organisme du réseau des affaires sociales de continuer leur participation au Régime de retraite des fonctionnaires sur autorisation du gouvernement. Des centaines de personnes œuvrant un peu partout dans la province ont ainsi été visées par cette mesure.

Un deuxième programme de transfert des responsabilités a débuté en 1985. On visait cette fois à confier aux CLSC les responsabilités dont avaient hérité les départements de santé communautaire. C'est ainsi que la plaignante est devenue l'employée d'un CLSC au début de janvier 1987.

À quelques reprises, jusqu'en décembre 1989, elle demanda à la Commission de lui transmettre un état de participation et un calcul approximatif de sa rente. On lui répondit en vertu des dispositions du Régime de retraite des fonctionnaires.

En juin 1990, la plaignante demanda à prendre sa retraite. C'est à ce moment qu'on remarqua qu'elle avait changé d'employeur en janvier 1987, passant de l'hôpital au CLSC. Elle aurait alors dû, en vertu d'une disposition introduite dans le Régime de retraite des fonctionnaires en 1977, demander à nouveau l'autorisation du gouvernement de continuer sa participation au Régime de retraite des fonctionnaires. Pourtant, le centre hospitalier et le CLSC l'avaient informée que son changement d'emploi n'aurait pas d'impact sur son régime de retraite. Or, la vérité était toute différente

puisqu'à défaut d'une nouvelle autorisation, elle devenait une participante au Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP). Cela avait pour effet qu'elle n'avait droit à aucune rente immédiate ni en vertu du Régime de retraite des fonctionnaires (RRF), ni en vertu du Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP).

Le Protecteur du citoyen constata donc dans cette affaire un oubli important : à l'occasion du second transfert d'un établissement du réseau de santé à un autre établissement de ce même réseau, la plaignante aurait dû obtenir une nouvelle autorisation afin de poursuivre sa participation au Régime de retraite des fonctionnaires. La position de la Commission était donc conforme aux dispositions législatives applicables, mais cette situation résultait d'une carence administrative regrettable. Il était inadmissible que la plaignante soit ainsi pénalisée par une réorganisation du réseau, malgré les assurances qu'elle avait reçues.

Résultat de l'intervention

Au cours de ses démarches, le Protecteur du citoyen a appris que le ministère de la Santé et des services sociaux, responsable du programme de transfert, ignorait ce problème. Par ailleurs, un commissaire du travail a constaté dans cette affaire un transfert de droits et d'obligations d'une institution à l'autre en vertu du Code du travail prolongeant ainsi les accréditations syndicales alors existantes. Mais cela ne suffisait pas à maintenir la participation de la plaignante au régime de retraite des fonctionnaires.

Dès ses premiers contacts avec un représentant de la Commission, le Protecteur du citoyen a pu observer qu'on y était conscient du caractère déraisonnable de la situation. De plus, on s'occupait d'obtenir l'adoption d'un décret autorisant la plaignante et ses deux compagnes de travail à confirmer leur participation au régime depuis la date de leur transfert.

Le Protecteur du citoyen a attentivement suivi le processus et le décret tant désiré a finalement été adopté en août 1990. Par la suite, la Commission a reconnu le droit de la plaignante à recevoir une pension de retraite rétroactivement à juin 1990.

Une amélioration qui crée un problème

Depuis plusieurs années, une Ontarienne recevait deux rentes, l'une à titre de retraitée, l'autre à titre de conjointe survivante d'un ex-participant à un régime québécois. Dans les deux cas, le montant de la rente ne justifiait pas qu'il y ait déduction à la source à des fins fiscales. Cependant, à la suite d'un nouveau programme de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances, ces deux rentes ont été réunies en un seul paiement mensuel. Dès lors, le montant des deux rentes additionnées

devenait suffisamment élevé pour justifier des déductions à la source. La bénéficiaire de la rente contesta de telles déductions et s'adressa au Protecteur du citoyen.

L'enquête de celui-ci a révélé que la Commission avait mis sur pied, dans un souci d'efficacité, un nouveau système informatique conçu pour regrouper les rentes en un versement unique. Cela pouvait avoir pour conséquence de diminuer la rente mensuelle s'il y avait prélèvement à la source. C'était le cas de la plaignante.

Par ailleurs, comme cette personne devait acquitter des frais médicaux très élevés, son revenu imposable était nul.

Selon nos calculs, sans même tenir compte des frais médicaux, il n'y avait pas lieu de faire des déductions à la source dans le cas de l'impôt provincial puisqu'il s'agissait d'une personne résidant de façon permanente dans une autre province. D'ailleurs, un bulletin d'interprétation du ministère du Revenu du Québec le mentionnait clairement.

Résultat de l'intervention

La plaignante n'étant pas résidente du Québec, elle n'était pas imposable au Québec. Son dossier fut corrigé. De plus, la Commission prit les dispositions nécessaires pour modifier son programme informatique afin de ne pas retenir de déductions à la source dans le cas de non-résident.

Erreur par-dessus erreur

Un fonctionnaire retraité depuis deux ans voit sa rente de retraite diminuée de 1 000 $ par année. À la même occasion, on lui demande le remboursement d'un montant équivalant à la rente versée en trop ainsi que le paiement des cotisations qui auraient dû être prélevées sur sa rémunération au cours d'années antérieures. Il fait appel au Protecteur du citoyen.

Notre enquête dans ce dossier nous révèle d'abord qu'au printemps 1981, le plaignant s'est absenté de son travail en raison d'une invalidité. On lui a alors versé des prestations d'assurance salaire et, durant toute cette période, il a été exempté de contribuer au régime de retraite, tout en se voyant accorder un crédit de service relatif au salaire qu'il aurait normalement reçu. Par la suite, on reconnut que cette absence découlait d'un accident de travail antérieur, ce qui lui valut le paiement d'une indemnité supplémentaire.

En 1983, il reprit son travail mais, malheureusement, il conserva des séquelles importantes qui l'obligèrent à demander, au mois d'août 1984, une réorientation professionnelle afin d'occuper un emploi compatible avec ses capacités diminuées. La réorientation fut insuffisante et, en novembre 1987,

le travailleur demanda finalement d'être autorisé à prendre sa retraite et de recevoir une rente d'invalidité.

Il fut effectivement admis à la retraite en avril 1988. Le calcul de sa rente fut établi sur la base de 2% par année de service créditée, multiplié par le traitement moyen des cinq meilleures années (qui ne sont pas nécessairement les dernières). Dans le cas du plaignant, on utilisa les données de l'année 1981 et celles des années 1984 à 1988. Cependant, pour 1981, une partie du montant du traitement admissible au régime de retraite avait été comptabilisé deux fois. Il en résulta une erreur de calcul de 6 000 $.

D'autre part, au début de l'année 1990, sur réception d'une nouvelle déclaration de l'employeur, la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances procéda à une révision du dossier du plaignant afin de tenir compte d'une correction à la hausse du revenu versé au cours des premiers mois de l'année 1988. Or, en faisant la vérification de l'année 1988, on réalisa que les années 1983 à 1988 devaient être retenues pour un nouveau calcul de la rente. De plus, mystérieusement, les données relatives aux absences pour invalidité au cours des trois années avaient disparu et, avec elles, l'exonération de contribution au régime.

Le résultat de toute cette analyse pénalisa le plaignant : sa rente était diminuée de près de 1 000 $ par année, on lui réclamait 2 210 $ comme surpaiement de rente et on exigeait 2 600 $ de cotisations se rapportant aux années 1981 à 1983.

Selon le Protecteur du citoyen, il était évident qu'on avait oublié de tenir compte des périodes d'absence causées par l'invalidité consécutive à l'accident de travail subi par le plaignant, puisqu'elles n'étaient plus dans son dossier.

Résultat de l'intervention

Une correction fut apportée afin de rétablir les périodes d'absence pour invalidité au cours des années 1981 à 1983, ce qui donna lieu à l'annulation de la réclamation de 2 600 $ pour cotisations insuffisantes au cours de ces années.

Il y eut également remboursement de cotisations payées en trop durant la période de salaire régulier ce qui réduisit la somme remboursable pour surpaiement de rente de 2 210 $ à 1 600 $.

■ La Commission des courses du Québec

Dossier inusité : des propriétaires de chevaux de course nous ont emmenés à l'hippodrome pour voir ce qui s'y passait lors d'accidents graves.

En résumé : on achève mieux les chevaux (maintenant)

La Commission des courses du Québec suscite habituellement très peu de plaintes chez le Protecteur du citoyen et cette année n'a pas fait exception. Toutefois, une enquête nous a permis de conclure que des propriétaires de chevaux de course étaient véritablement lésés par des pratiques de la Commission. Une modification réglementaire a suivi notre intervention et, de ce fait, notre intervention a provoqué une réorganisation des ressources d'urgence dans les hippodromes.

Cinq résidants du Québec et de l'Ontario ont dénoncé le rôle limité des vétérinaires de la Commission des courses du Québec assignés aux différents hippodromes au moment des compétitions : leur mandat essentiellement administratif semblait ne pas leur accorder suffisamment de latitude pour agir lorsque l'état critique d'un cheval blessé justifiait qu'on l'abatte sans délais. À l'occasion d'accidents, des propriétaires de chevaux et le public avaient assisté ainsi aux souffrances prolongées de bêtes devant lesquelles un vétérinaire de la Commission demeurait apparemment impuissant en attendant qu'un second vétérinaire, externe quant à lui, arrive sur les lieux et administre finalement la drogue mortelle prévue dans ces cas précis.

Notre étude nous a révélé qu'un règlement adopté en vertu de la loi sur les courses de chevaux définit clairement le mandat du vétérinaire et notamment son pouvoir de traiter les chevaux dans des situations d'urgence. Ce rôle inclut aussi une série de contrôles qui, de toute évidence ne lui laissent pas beaucoup de temps pour déborder de ces obligations administratives et s'occuper, par exemple, de blessures compliquées (au risque de retarder le déroulement des courses). D'où l'intervention essentielle d'un praticien de l'extérieur si l'accident survient. Toutefois, dans le cas d'un accident grave, le problème provenait surtout du fait que le vétérinaire de la Commission avait le pouvoir d'abattre un cheval si son état le justifiait mais qu'il n'avait pas l'obligation de le faire.

Après avoir pris connaissance de ce fonctionnement et de ses limites, le Protecteur du citoyen a demandé à la Commission des courses du Québec de modifier son règlement afin d'améliorer et d'accélérer l'intervention des vétérinaires, particulièrement dans les situations critiques. Cette position a été acceptée par l'organisme gouvernemental qui a fait preuve de collaboration. Ainsi, dorénavant, chaque propriétaire d'un hippodrome (ou titulaire d'une licence de course) devra s'assurer qu'un vétérinaire aura que

celui de la Commission soit disponible au moins 45 minutes avant le début d'une compétition et pendant toute la durée de celle-ci pour venir traiter un cheval à la piste de course. De plus, si en cas d'imprévu, ce vétérinaire ne peut secourir un cheval en difficulté, et que le vétérinaire de la Commission est d'avis que l'animal doit être abattu dans les plus brefs délais, il devra procéder.

Cette intervention est tellement inhabituelle que plusieurs se sont demandé jusqu'où allait le mandat du Protecteur du citoyen : le Protecteur du citoyen est-il aussi Protecteur des animaux ? N'outrepassait-il pas son mandat ?

La réponse est simple : le Protecteur du citoyen intervient et fait enquête lorsqu'il a des motifs de croire qu'une personne a été lésée dans ses droits ou qu'elle est susceptible de l'être. Or, ce sont des propriétaires de chevaux qui se sont plaints du sort réservé à leurs chevaux en compétition dans les hippodromes québécois. Le droit de propriété d'une chose (ou d'un animal) comporte le droit d'en disposer à sa guise, dans les limites des lois d'ordre public. La réglementation et les pratiques de l'organisme gouvernemental qu'est la Commission venaient causer préjudice aux droits de propriété du plaignant. D'où l'intervention du Protecteur du citoyen. En somme, le Protecteur du citoyen n'a pas compétence sur les chevaux mais sur le respect des droits de propriété des personnes qui en élèvent ou en possèdent.

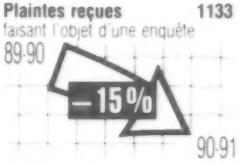
Enfin, cette intervention, qui a eu un impact en dehors du Québec, a fait que le Québec s'est rangé aux côtés des autres provinces qui avaient une réglementation moins « douloureuse » que la nôtre.

■ La Commission de la santé et de la sécurité du travail du Québec

Dans de nombreux cas, on serait tenté de dire que le seul travailleur accidenté qui pourrait attendre sereinement la décision de la Commission concernant ses indemnités est celui qui, prudent, aurait mis de côté... deux ou trois ans de salaire.

En résumé : la Commission présume que le client est patient

Les plaintes reçues confirment que le citoyen est le plus souvent lésé du fait des lenteurs de la Commission, qu'il s'agisse du premier niveau de décision ou des bureaux de révision.



Lenteur à traiter les cas de rechute ou d'aggravation

Le processus de traitement des cas de rechute ou d'aggravation prévoit que l'agent responsable du dossier doit obligatoirement consulter le bureau médical de l'organisme afin d'évaluer le lien entre le nouveau problème du travailleur et l'événement initial.

Théoriquement, les agents ont accès au bureau médical à intervalles plus ou moins fréquents selon les régions. Dans les situations de rechute ou d'aggravation, l'information médicale au dossier est cependant souvent déficiente et ne permet pas au médecin de se prononcer. Il s'installe alors un va-et-vient entre l'agent, le bureau médical et le médecin traitant. Ce processus peut durer plusieurs semaines ou quelques mois selon les

disponibilités des différents intervenants si des renseignements additionnels sont requis de la part des médecins ou des centres hospitaliers.

Le Protecteur du citoyen estime que le travailleur n'a pas à subir de semblables attentes et que la Commission doit prendre tous les moyens pour accélérer la prise de décision dans les cas de rechute ou d'aggravation. L'une des mesures appropriées pourrait être, selon nous, l'instauration d'un fonctionnement propre à assurer que le dossier médical soit le plus possible complet avant qu'il ne soit soumis au bureau médical, ceci afin d'éviter les délais inutiles.

Lenteur à exécuter les décisions des tribunaux administratifs

Nous avons reçu, au cours des derniers mois, de nombreuses plaintes portant sur la lenteur de la Commission à exécuter les décisions des tribunaux administratifs. La compilation de tels dossiers révèle, à ce propos, qu'un délai de cinq mois semble relativement courant. On nous fournit notamment comme excuse qu'il faut bien souvent établir les montants que le travailleur doit rembourser à la sécurité du revenu (aide sociale) pour la période couverte par la décision du tribunal. À d'autres occasions, la seule explication possible du retard est la négligence ou un oubli d'un agent.

Nous insistons sur ce devoir qu'a la Commission d'indemniser les travailleurs dès réception de la décision du tribunal administratif compétent, quitte à le faire, pour l'avenir et si nécessaire, sur la base du salaire minimum dans l'attente de l'établissement définitif du montant à verser.

Lenteur des bureaux de révision et sous-utilisation de la reconsidération

En 1990, selon la Commission, les bureaux de révision mettaient en moyenne 255 jours à rendre une décision, alors que ce délai était d'un an en septembre 1989.

L'analyse des cas qui nous ont été soumis démontre que ces chiffres ne représentent pas la réalité vécue par un grand nombre de travailleurs. En effet, dans les régions les plus populeuses, soit Montréal, Québec, Longueuil et les Laurentides, les délais moyens étaient toujours de plus d'un an en octobre 1990. Il est vrai que certaines régions moins denses réduisent ces périodes à cinq et même trois mois et font baisser la moyenne, mais ces données ne sont nullement significatives dans l'étude de l'ensemble du problème.

À la fin de l'année 1989, plus de 20 000 demandes demeuraient en attente d'une audition devant les bureaux de révision. Un plan de redressement a alors été adopté visant à réduire les délais à quatre mois vers la fin de 1991. Les chiffres déjà cités témoignent du caractère à la fois ambitieux

et prioritaire du projet. Ce mécanisme de redressement aura évidemment un effet immédiat sur le nombre d'appels à la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles qui vit un problème identique.

Tout en reconnaissant le bien-fondé d'une stratégie globale de redressement, le Protecteur du citoyen suggère, à cet égard, un recours plus fréquent à la reconsidération administrative. Actuellement, la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles prévoit que la Commission peut reconsidérer une décision lorsque celle-ci a été soit rendue avant que ne soit connu un fait essentiel, soit fondée sur une erreur relative à un tel fait. Il faut, de plus, obtenir le consentement des deux parties si l'affaire est déjà devant le Bureau de révision. À notre avis, la Commission interprète de façon trop restrictive l'accès à la reconsidération, de telle sorte qu'il devient difficile, sinon impossible, d'y recourir pour corriger de mauvaises décisions. Les litiges aboutissent donc forcément devant les paliers de révision et d'appel qui sont rapidement débordés. Dans la même perspective, n'y aurait-il pas lieu de prévoir, en plus de la reconsidération, un mécanisme de conciliation avant la révision?

Selon le Protecteur du citoyen, on pourrait élargir l'accès à la reconsidération administrative en modifiant la Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles : on inclurait par exemple des éléments ou des faits déjà au dossier (et non seulement des faits nouveaux) ainsi que des erreurs de droit, dans les motifs justifiant la reconsidération. De plus, cette dernière ne devrait avoir lieu que sur demande de l'employeur et du travailleur et non à l'initiative de la Commission.

Caractère raisonnable des décisions

Outre les problèmes liés aux lenteurs de l'organisme, des dossiers ont soulevé une contestation de la part de plaignants quant au caractère raisonnable de certaines décisions de l'organisme.

Entrent notamment dans cette catégorie de plaignants, des travailleurs admissibles aux bénéfices de la réadaptation. Il s'agit ici d'un programme en vertu duquel l'organisme détermine avec la « collaboration » du travailleur accidenté un emploi dit convenable, c'est-à-dire que l'organisme lui précise, à des fins de réorientation et de calcul d'indemnités, un type de travail compatible avec les limites fonctionnelles résultant de sa lésion professionnelle.

Il nous est apparu, à plusieurs reprises, que la Commission attribuait à l'individu un emploi tout à fait incompatible avec ses capacités, misant ainsi sur une activité professionnelle trop exigeante en terme de scolarité, d'expérience de travail ou de polyvalence personnelle.

En raison de l'aspect parfois arbitraire du choix de l'emploi convenable, le Protecteur du citoyen a recommandé d'ajuster les pratiques de façon à refléter la situation particulière des accidentés en regard notamment de :

- la formation académique
- la formation professionnelle
- l'expérience de travail
- la mobilité géographique
- le taux de chômage dans la région
- le milieu économique
- la dynamique personnelle

Le plan individualisé de réadaptation incluant la définition d'un emploi convenable peut, en raison de circonstances nouvelles, être modifié. Selon nous, on n'a pas assez souvent recours à cette possibilité.

Les quatorze premiers jours d'incapacité

La Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles prévoit que l'employeur doit verser au travailleur accidenté 90% de son salaire net pendant les quatorze premiers jours d'incapacité. Si l'employeur refuse de se conformer à son obligation et si la Commission a des motifs raisonnables de croire qu'il a agi de mauvaise foi, elle peut intenter contre lui des poursuites pénales. De son côté, le travailleur, pour toucher sa part, doit s'adresser aux tribunaux civils et faire face aux frais que cela implique. En général, un tel recours n'est pas à sa portée, notamment parce qu'il ne peut être exercé devant la Division des petites créances de la Cour du Québec.

Il importe donc pour le Protecteur du citoyen de dénoncer l'injustice que doit subir ce travailleur qui, pour réussir à récupérer dans certains cas le paiement de son salaire net, doit assumer des frais d'avocat.

Initialement, le paiement par l'employeur des premiers jours d'incapacité a été édicté pour remédier au fait que la Commission ne pouvait traiter assez rapidement les réclamations des accidentés. Foncièrement, et c'est la raison pour laquelle elle est tenue d'en rembourser le montant à l'employeur, c'est la Commission qui doit cette indemnité au travailleur.

La loi devrait donc, selon nous, être modifiée afin d'obliger la Commission à verser directement au travailleur accidenté les sommes que son employeur a illégalement omis de lui verser. Si, en vertu de la loi, l'organisme est tenu de rembourser l'employeur pour les quatorze premiers jours d'incapacité du travailleur, il n'y a aucune raison qu'elle ne puisse faire la même chose sur réception de la réclamation de l'accidenté.

Cette solution serait tout à fait logique et éviterait au travailleur accidenté des frais judiciaires et des honoraires d'avocat qu'il est injuste de lui faire

assumer. La Commission, quant à elle, aurait alors en main tous les renseignements nécessaires à l'exercice de son pouvoir légal de réclamer les pénalités prévues contre l'employeur en défaut.

Le bilan des séquelles actuelles et antérieures

Lorsqu'un travailleur accidenté a subi antérieurement une autre lésion qui a déjà fait l'objet d'une décision de la Commission, son état a été évalué à l'époque du premier événement et a été décrit dans un bilan formel des séquelles qu'il en a éventuellement conservées. Ces séquelles ont alors été traduites en pourcentages d'incapacité pour établir les indemnités correspondantes.

Lors d'une seconde lésion, l'état du travailleur est évalué à nouveau. Le bilan qui résulte de cette évaluation doit, pour être complet tant au niveau des séquelles actuelles qu'antérieures, tenir compte de la condition préexistante du travailleur telle que déjà établie.

Des plaintes adressées au Protecteur du citoyen ont fait ressortir que lors du calcul des indemnités, la Commission avait produit des bilans de séquelles incomplets du fait que des pourcentages antérieurs n'avaient pas été respectés. Les indemnités accordées aux travailleurs s'en trouvaient indûment réduites.

Au cours de l'année, nous avons soumis ce problème à la Commission qui nous a informés qu'une opinion juridique avait été demandée à ce sujet.

Le remboursement de certains frais de révision

En vertu de la Loi sur la santé et la sécurité du travail, un bureau de révision peut ordonner à une partie ou à la Commission d'acquitter certains frais ; les modalités de cette disposition doivent être déterminées par règlement.

Plus de cinq ans après la mise en vigueur de la loi, la Commission n'a pas encore adopté le règlement concernant le remboursement de tels frais de sorte que le Bureau de révision paritaire ne peut, de sa propre initiative, en accorder.

Dans son dernier rapport annuel, le Protecteur du citoyen a soulevé le problème des coûts élevés de la preuve médicale à faire dans le cas d'une réclamation refusée. Comment un travailleur qui dispose de revenus réduits équivalant pour ainsi dire à la sécurité du revenu et dont l'avenir est incertain, peut-il s'offrir le luxe d'investir dans une preuve médicale dont les coûts peuvent s'élever à plusieurs centaines de dollars? S'il prend un tel risque et même si la preuve est concluante au point de lui valoir une décision favorable, le travailleur ne pourra, dans le contexte actuel, recouvrer ces frais d'expertises de la Commission de la santé et de la sécurité du

travail. Dans ces circonstances, certains décident même d'abandonner la partie faute de ressources financières.

La Loi sur l'assurance automobile contient une disposition semblable à celle de la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles. Cependant, la Société de l'assurance automobile a adopté un règlement qui prévoit un remboursement pouvant aller jusqu'à :

- 250 $ pour une expertise médicale fournie à la suite de l'examen de la victime par un seul médecin ;
- 250 $ par médecin, jusqu'à concurrence de 750 $, pour une expertise médicale fournie à la suite de l'examen conjoint de la victime par plus d'un médecin.

Dans le but d'équilibrer les forces opposées, inhérentes aux relations de travail, et de permettre aux travailleurs accidentés de produire une preuve médicale adéquate malgré des coûts d'expertise élevés, il y a lieu, selon le Protecteur du citoyen, que la Commission adopte enfin le règlement autorisant le remboursement de certains frais. Omettre de le faire équivaut à ignorer la volonté du Parlement et, dans les faits, à modifier sans droit la loi.

On a «procédé à l'A.P.I.P.P.»!

Lorsque la Commission refuse la réclamation d'un travailleur accidenté, les fonctionnaires ont l'obligation d'adresser aux parties une décision écrite et motivée. Le Protecteur du citoyen considère qu'une telle décision doit contenir les éléments qui permettront aux personnes concernées de connaître et de comprendre la position de l'organisme. Il est primordial d'y retrouver, par exemple, les raisons, même médicales, invoquées pour refuser la réclamation. Le tout ne doit pas tenir dans une note laconique du genre : «absence de relation» ou «condition préexistante».

Le Protecteur du citoyen a eu l'occasion cette année de mettre en cause la qualité et la motivation des décisions de la Commission, et de souligner la nécessité de réviser les lettres types.

Après plusieurs démarches au cours des dernières années, notre Bureau n'en est plus à ses premières tentatives à ce sujet auprès des autorités concernées. Malheureusement, le problème demeure entier comme en font foi des exemples recueillis au fil de nos enquêtes :

Exemple 1

«Nous accusons réception de votre lettre du 10 juillet 1990.

Nous désirons vous aviser que nous y donnerons suite dans les meilleurs délais car informatiquement la rechute du 13 novembre 1985 payée L.A.T. devient L.A.T.M.P. et Québec notre bureau chef doit inscrire les données. Notre bureau médical régional a procédé à l'A.P.I.P.P..

Dès qu'une décision sera prise, nous vous la communiquerons.

Veuillez agréer, l'expression de nos cordiales salutations.»

Exemple 2

«Madame,

Nous devons vous informer que nous ne pouvons accepter votre réclamation puisque votre accident n'est pas survenu par le fait ou à l'occasion du travail. En effet, nous ne pouvons déterminer qu'il s'agit et imprévu n'a été déclaré en février 90 date à laquelle vous prétendez que les douleurs ont commencé. De plus, vous n'avez rien déclaré à votre employeur à cette période.

En conséquence, nous ne pouvons vous rembourser vos frais ni vous verser d'indemnités.

Nous comptons sur votre compréhension.»

En voie d'amélioration?

Globalement, le Protecteur du citoyen a noté cette année que le dialogue avec certains services et paliers de la Commission s'est amélioré par rapport aux années antérieures. L'organisme demeure néanmoins, de façon générale, assez peu réceptif à nos demandes de correction lorsqu'une question d'interprétation de la loi ou d'une directive se pose: il nous faut alors revenir trop souvent à la charge et répéter nos démarches avant d'entrevoir les résultats attendus.

D'autre part, le Président de la Commission nous faisait part récemment d'une série de mesures mises de l'avant par son organisme dans le but d'améliorer le service à la clientèle. Nous retenons prioritairement que:

- depuis un an, un logiciel informatique est utilisé afin d'aider les agents d'indemnisation à prendre une décision plus éclairée en matière d'admissibilité des réclamations;
- la Commission a entrepris une réorganisation de ses services d'accueil et de téléphonie et les principaux changements ont notamment porté sur la gratuité des appels, la formation des intervenants aux techniques

d'accueil et de renseignements, et l'implantation d'un véritable contrat de service entre l'agent d'indemnisation et le travailleur;

- la Direction des bureaux de révision paritaires a instauré depuis près d'un an un mécanisme en vue d'accélérer la préparation des dossiers et la tenue des auditions;
- la Commission a mis sur pied un groupe de travail chargé d'étudier les problèmes de sa clientèle analphabète particulièrement en ce qui concerne ses difficultés tant à communiquer avec l'organisme qu'à se réorienter professionnellement à la suite d'une lésion.

Parmi les plaintes reçues cette année...

Une directive tombée dans l'oubli

Le plaignant est serveur dans un restaurant-bar lorsqu'il se trouve impliqué malgré lui dans une altercation entre des clients. Il est alors blessé et doit interrompre son travail pendant quelques mois. Il informe la Commission de la santé et de la sécurité du travail de son arrêt temporaire et l'organisme évalue ses indemnités en fonction de son seul revenu brut (salaire minimum) en refusant de tenir compte de ses pourboires. Le travailleur n'accepte pas ce calcul et s'adresse au Protecteur du citoyen.

Celui-ci constate, dans un premier temps, que dans des dossiers où des pourboires peuvent modifier les indemnités accordées, la Commission exige généralement le formulaire T4 ou TP4 produit l'année précédente par le travailleur lors de sa déclaration de revenus. Or, le plaignant ne travaillait pas comme serveur l'année précédente et ne pouvait donc fournir ces documents qui auraient prouvé officiellement ses pourboires quotidiens de 75 $ à 100 $.

D'autre part, l'employeur n'avait pas, jusque là, tenu un livre sur les pourboires de ses employés tel que recommandé par le ministère du Revenu.

Une directive d'application de la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles précise toutefois qu'à défaut des formulaires T4 et TP4 habituellement requis, une déclaration écrite de l'employeur suffit pour le calcul du revenu d'un travailleur à pourboires. Cette lettre avait été jointe à la demande d'indemnités mais n'avait pas été reconnue comme preuve valable par l'agente responsable du dossier.

Le Protecteur du citoyen invoqua la directive à l'effet que la lettre de l'employeur suffisait dans un cas comme celui-ci pour prouver les montants de pourboires du travailleur.

La Commission avait-elle refusé le document du fait que l'employeur avait négligé de tenir le livre des pourboires de son entreprise? Si tel était le

cas, la Commission pénalisait ainsi le travailleur en raison des négligences de son employeur. De l'avis du Protecteur du citoyen, cette attitude était contraire aux objectifs de la loi.

Résultat de l'intervention

La Commission de la santé et de la sécurité du travail a accepté de modifier le premier calcul et les indemnités du travailleur ont été ajustées en fonction de ses pourboires.

Désolé, le métier d'infirmière est inapproprié... et trop bien rémunéré

La plaignante travaille comme instructeure en natation jusqu'au jour où elle se blesse au genou droit. L'accident survient en 1982 et la Commission de la santé et de la sécurité du travail la considère dès lors en arrêt de travail. Par la suite, elle tente de reprendre son emploi à plusieurs reprises mais subit des rechutes nombreuses, suffisantes pour l'inciter à abandonner tout à fait cette activité.

Plus tard, en 1985, la Commission rend une décision à l'effet que, déjà l'année précédente, il n'y avait plus de relation entre le premier accident et les soins qu'elle recevait toujours. On considère donc que depuis 1984, les problèmes qu'elle continue d'avoir au genou résultent d'autres facteurs.

La plaignante porte sa cause en appel devant la Commission des affaires sociales qui rend un verdict différent : la relation entre l'accident du travail et les soins reçus depuis 1984 est reconnue. La travailleuse se voit cette fois accorder une incapacité partielle permanente de 5 % assortie de restrictions fonctionnelles.

Dans l'intervalle et face à son inaptitude à reprendre son emploi, l'instructeure en natation s'est recyclée en technique infirmière.

À la suite de la décision de l'instance d'appel, la Commission de la santé et de la sécurité du travail lui verse un montant forfaitaire relié à l'incapacité partielle permanente mais refuse de lui rembourser ses frais de scolarité ainsi que le manque à gagner échelonné sur toute la période de sa nouvelle formation. Le motif de refus : on invoque le fait que la travailleuse a choisi un métier (infirmière) qui ne tient pas compte de ses restrictions fonctionnelles.

Le Protecteur du citoyen est saisi de cette affaire par la travailleuse.

L'enquête de celui-ci s'attarde d'abord au manque à gagner qui est une compensation applicable de deux façons dans un tel dossier. D'une part, cette travailleuse qui n'a touché aucun revenu durant ses études peut rece-

voir une somme en guise de manque à gagner. D'autre part, si, après son accident, la personne se réoriente dans un emploi moins rémunérateur que celui qu'elle occupait auparavant, la différence peut être comblée par la Commission de la santé et de la sécurité du travail qui reconnaît alors cette autre forme de manque à gagner.

Dans ce cas-ci, on semblait vouloir avant tout pénaliser la travailleuse par rapport au choix de sa nouvelle profession. Toutefois, nos démarches auprès de l'organisme nous ont révélé qu'une autre raison intervenait dans la décision de la Commission : le manque à gagner ne lui était pas accordé du fait que le travail d'infirmière sera mieux rémunéré que celui d'instructeure et qu'il y aura plutôt un gain qu'une perte.

Il nous a semblé particulièrement injuste que la Commission de la santé et de la sécurité du travail ait cette attitude contradictoire envers la plaignante : selon la Commission, le choix professionnel de cette dernière était inapproprié (dès lors, pas de remboursement des frais de scolarité et pas de manque à gagner reconnu durant la formation) mais la nouvelle orientation sera plus payante (donc pas de manque à gagner dû au changement de métier).

De toute façon, si la Commission ne s'était pas retirée de ce dossier en 1985, elle aurait dû proposer à la plaignante un plan de réadaptation professionnelle, ce qui aurait impliqué le versement de prestations durant la période de l'évaluation de ses besoins en réadaptation et pendant sa recherche d'emploi. La travailleuse était donc pénalisée parce qu'elle avait décidé elle-même de se réadapter.

Le Protecteur du citoyen demanda à la Commission qu'on rembourse à la travailleuse ses frais de scolarité ainsi que le manque à gagner subi durant les études.

Résultat de l'intervention

L'organisme accepta notre position et la plaignante reçut 18 000 $.

Un travail dangereux pour sa santé

La Commission de la santé et de la sécurité du travail refusait de retirer un travailleur de son emploi malgré les dangers que cela comportait pour sa santé. Ce travailleur porta alors son cas à l'attention du Protecteur du citoyen.

Notre enquête dans cette affaire nous a d'abord appris que, depuis 1964, le plaignant travaillait comme contremaître dans les carrières. En 1987, le Comité des maladies pulmonaires professionnelles le déclara porteur d'une silicose pulmonaire et conclut qu'il ne devait pas être exposé à la poussière de silice. Cette décision fut, par la suite, entérinée par le Comité

spécial des présidents. De surcroît, la présomption d'existence d'une maladie professionnelle pouvait s'appliquer du fait que la silicose est caractéristique du milieu des carrières et mentionnée à la loi.

En vertu de la Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles, la Commission de la santé et de la sécurité du travail est liée par cette présomption ainsi que par le diagnostic et les autres constatations établis par le comité spécial. Or, la Commission demanda quand même une analyse de l'échantillon de la poussière respirable au poste du travailleur. On constata à cette occasion la présence du contaminant quartz-silice dans une proportion en deçà des normes permises. Malgré les protestations du médecin traitant du travailleur, la Commission jugea son poste convenable.

De l'avis du Protecteur du citoyen, la décision du Comité des maladies professionnelles pulmonaires devait être respectée dans toute son intégralité, puisque confirmée par le comité spécial qui, en aucun moment dans ses commentaires, n'avait fait mention des proportions acceptables et des normes permises. Que la présence du contaminant soit en deçà des normes permises ou non ne suffisait pas à renverser la présomption. Le travailleur ne devait donc plus être exposé à la poussière de silice. Le Protecteur du citoyen demanda à la Commission de le retirer de son emploi et de le référer en réadaptation professionnelle.

Résultat de l'intervention

La demande du Protecteur du citoyen fut acceptée. Compte tenu de l'âge du travailleur (plus de 55 ans), il fut établi que ce dernier aurait droit à 90% de son salaire net tant qu'il n'occuperait pas un nouvel emploi.

Les frais d'utilisation des mâchoires de vie : à qui la note ?

La plainte décrite ci-après a relancé cette année le problème du remboursement des frais d'utilisation des mâchoires de vie, problème déjà dénoncé par le Protecteur du citoyen dans un précédent rapport annuel. Nous avons cette fois obtenu une solution satisfaisante à un litige qui perdurait.

Depuis 1978, la Société de l'assurance automobile du Québec remboursait les frais d'utilisation de mâchoires de vie (ou outils de désincarcération) aux victimes d'un accident de la route survenu alors qu'elles étaient au travail. Or, en août 1985, la Société décida de refuser tout remboursement de cette nature sous prétexte que ces victimes ne pouvaient désormais être indemnisées qu'en vertu de la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles. Pour sa part, la Commission de la santé et de la sécurité du travail refusait de rembourser ces frais car, selon elle, la loi qu'elle administre ne prévoit rien à cet égard.

Concrètement cela signifiait que le citoyen, victime d'un accident de la route dans le cadre de son travail, devait payer lui-même environ 300 $ de frais. C'est ce qui est arrivé à trois personnes qui ont fait appel au Protecteur du citoyen parce que les organismes en cause se renvoyaient ainsi la note.

Dans chacun des cas, l'enquête a révélé que la personne avait subi un accident de la route alors qu'elle était à son travail. On a alors fait appel aux services de la municipalité où l'accident était survenu pour que le travailleur soit évacué de sa voiture au moyen de mâchoires de vie. Dans les trois dossiers, une réclamation de 300 $ a été adressée aux victimes et chacune d'entre elles demanda, dans un premier temps, à la Commission de rembourser ses frais. La Commission refusa. Les plaignants s'adressèrent, dans un deuxième temps, à la Société de l'assurance automobile qui rejeta elle aussi les requêtes.

La Société invoquait comme argument de refus qu'à la suite de l'adoption de la Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles et d'une modification faite à sa propre loi, elle n'avait plus à rembourser de tels frais à des accidentés du travail, puisque la Commission était devenue le seul payeur des bénéfices dus à un travailleur victime d'un accident d'automobile dans l'exercice de ses fonctions. Or, de son côté, la Commission considérait qu'il n'y avait aucune disposition dans sa loi qui lui permettait d'effectuer le remboursement des frais d'utilisation de mâchoires de vie. De plus, elle estimait qu'il revenait à l'employeur lui-même de fournir les premiers secours à un travailleur victime de lésion professionnelle dans un établissement.

Le Protecteur du citoyen a considéré que c'était là une application trop stricte de la Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles à l'endroit des accidentés de la route au travail. Cette situation imposait selon lui au citoyen le poids d'une incohérence légale et d'une iniquité : du fait que cette personne était un accidenté du travail, elle devait acquitter elle-même des frais dont elle aurait, en d'autres circonstances, été remboursée par la Société de l'assurance automobile.

En outre, même si l'employeur doit donner les premiers secours au travailleur victime d'un accident dans un établissement, plusieurs de ces travailleurs ont à circuler sur les routes en raison de leurs activités professionnelles ou en raison de travaux réalisés ailleurs qu'à l'établissement, d'où le risque d'accidents du travail sur la route et l'éventualité d'un recours aux mâchoires de vie.

Autre élément à retenir selon le Protecteur du citoyen : la Commission rembourse, sauf dans les circonstances prévues à la loi, les frais de transport y compris le transport en ambulance précisément dans le but de permettre à l'accidenté l'accès aux soins de santé requis par son état. Dans ce même esprit, il fallait donc considérer que la loi prévoit déjà que l'employeur et

la Commission doivent assumer ou rembourser bon nombre de frais reliés à divers services d'assistance hospitalière et médicale à l'accidenté. Dans cette optique, le Protecteur du citoyen estimait qu'il fallait faire en sorte de compenser tous les frais de première urgence associés à l'utilisation de mâchoires de vie pour dégager l'accidenté et le remettre entre les mains des professionnels de la santé.

Résultat de l'intervention

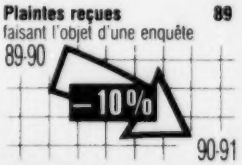
La Commission a réexaminé le dossier. Il fut convenu que même si la loi était muette au sujet du remboursement de frais reliés à l'utilisation des mâchoires de vie, il fallait revoir l'orientation prise antérieurement afin d'examiner toutes les possibilités légales d'un remboursement de manière à éviter de pénaliser les travailleurs. Aussi, la Commission a-t-elle retenu que cette mesure de sauvetage pouvait avoir une influence importante sur la gravité des blessures et sur la rapidité avec laquelle des soins appropriés sont apportés aux travailleurs. Sous cet angle, la Commission a convenu que, même si l'utilisation d'outils de désincarcération n'est pas un acte médical, il s'agit d'une mesure d'assistance médicale commandée par les circonstances d'un accident du travail. Cette mesure fut dès lors prévue dans le recueil de politiques en matière de réadaptation — indemnisation entré en vigueur le 18 juin 1990.

Les plaignants qui ont demandé l'assistance du Protecteur du citoyen ont finalement été remboursés, et ce, même si leur accident avait eu lieu avant cette date.

■ Le Curateur public

Au Québec, environ 17 000 personnes majeures placées sous la protection du Curateur public vivent dans des établissements du réseau de la santé. Ces personnes dépendent donc à la fois d'un régime de protection et d'un système de soins. Dans notre société, ces gens sont parmi ceux qui ont le moins de ressources personnelles de défense de leurs droits. Avec l'avènement d'une toute nouvelle Loi sur le Curateur public, le moment est bien choisi de s'interroger et faire enquête sur le sort d'une clientèle particulièrement silencieuse.

En résumé : nous devons avoir l'assurance que le Curateur public défend bien les intérêts de ses administrés



L'année 1990 a vu l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi sur le Curateur public, loi visant notamment une meilleure protection des personnes inaptes, l'implication des proches dans la prise en charge de ces personnes et la réduction au minimum de l'intervention de l'État. Les réorientations de l'organisme, de son action et de ses services retiendront particulièrement cette année l'attention du Protecteur du citoyen, soucieux de comparer les buts poursuivis par la législation et ses effets réels sur les administrés et leur entourage. Nous comptons également, parallèlement à cette étude, mener une enquête plus spécifiquement axée sur la situation actuelle des bénéficiaires, sous juridiction du Curateur public, vivant dans les établissements du réseau de la santé. Ces citoyens, parmi les plus démunis de la société quant à leurs possibilités d'exprimer leurs besoins, trouvent-ils chez le Curateur public le véritable défenseur de leurs intérêts en matière, par exemple, de consentement aux soins, de qualité des services de santé et des services sociaux, de confidentialité des dossiers, de gestion de leurs biens ? Nous prévoyons donc valider, au cours des prochains mois, les perceptions, les commentaires et attentes des utilisateurs, ainsi que les faits rapportés, et ce, sur une base provinciale, régionale et locale ainsi que par type d'établissement. Il nous apparaît prioritaire d'obtenir ainsi l'assurance que les actions futures du Curateur public et des établissements répondront aux besoins de cette catégorie de bénéficiaires dans le respect de l'ensemble de leurs droits et dans un esprit de partenariat pour toutes les personnes concernées.

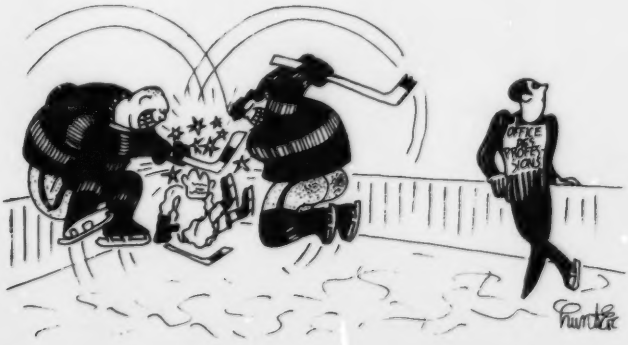
■ L'Office des professions du Québec

Les corporations professionnelles sont souvent perçues par la population comme des regroupements de gens solidaires et inattaquables. Les personnes auxquelles nous conseillons de recourir à ces corporations ont manifestement le sentiment de planter un clou dans le roc. L'Office des professions doit faire en sorte de réinstaurer la confiance.

En résumé : l'arbitre est absent

Le Bureau du Protecteur du citoyen reçoit assez régulièrement des plaintes reliées à des problèmes de déontologie professionnelle. Ces matières sont d'abord du ressort des corporations professionnelles sur lesquelles nous n'avons pas compétence ; les personnes sont dès lors dirigées vers les syndics des corporations et sont avisées que l'Office des professions est l'organisme gouvernemental chargé de la surveillance des corporations.

Ces brefs contacts avec des personnes que nous référons à un autre recours sont très révélateurs d'un manque de confiance à l'égard des corporations professionnelles : les citoyens nous font part spontanément du peu de crédibilité qu'ils accordent au jugement par les pairs du professionnel dont ils se plaignent. Ils sont visiblement peu convaincus qu'une faute professionnelle puisse être identifiée comme telle à l'intérieur du cercle fermé des collègues. C'est d'ailleurs afin de percer davantage les causes de cette méfiance que le Protecteur du citoyen s'est intéressé plus avant au dossier soumis par un regroupement communautaire, qui illustre les difficultés vécues par une personne ayant porté plainte à la Corporation professionnelle des médecins du Québec. Ce dossier mettait en cause l'action de l'Office des professions dans l'exercice de son mandat de surveillance



des corporations professionnelles, elles-mêmes chargées de protéger le public et d'intervenir au plan disciplinaire.

Débordant les faits du dossier porté à son attention, le Protecteur du citoyen a décidé d'élargir son analyse à l'ensemble du processus de traitement des plaintes par les corporations professionnelles : avait-on raison de mettre en doute la qualité et l'efficacité de ce processus ? Quelles seraient les avenues d'amélioration ?

Le dernier rapport annuel du Protecteur du citoyen annonçait cette importante étude et nous nous sommes effectivement intéressés, au cours des derniers mois, aux modalités du régime disciplinaire des professionnels régis par le Code des professions, au système de traitement des plaintes, ainsi qu'à l'exercice par l'Office des professions du Québec de son mandat de surveillance. Parallèlement, des propositions ont été présentées au Ministre responsable des corporations professionnelles par l'Office lui-même relativement au mécanisme disciplinaire applicable en droit professionnel, et ces recommandations nous ont fourni de nouveaux éléments de réflexion.

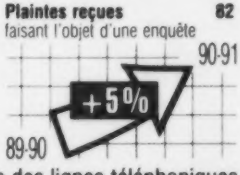
Nos travaux sont sur le point de se terminer. Nos conclusions préciseront les lacunes du système actuel et identifieront des changements sans lesquels l'indépendance et l'impartialité du recours pour le citoyen ne peuvent être garanties. De plus, la question des frais éventuellement imposés aux personnes qui persistent à défendre leur point malgré un échec en première ligne sera également débattue en regard d'un meilleur accès au mécanisme de justice disciplinaire.

En vertu de sa loi, le Protecteur du citoyen peut, s'il le juge opportun, porter à l'attention d'un dirigeant d'organisme ou du gouvernement les réformes législatives, réglementaires ou administratives qu'il estime conformes à l'intérêt général. C'est donc en fonction de cet aspect de son mandat qu'il soumettra très prochainement aux autorités concernées des propositions destinées à assurer la neutralité, la transparence et l'efficacité du système de contrôle de la discipline professionnelle, ainsi qu'un rôle accru de l'Office des professions.

■ La Régie de l'assurance-maladie du Québec

L'an dernier, la Régie de l'assurance-maladie a doté le citoyen d'un nouveau recours d'appel devant la Commission des affaires sociales. Cette année, la création d'un poste de Commissaire aux plaintes témoigne de la réelle volonté de l'organisme d'être à l'écoute de sa clientèle. Ce sont des progrès très importants. Maintenant, pour continuer le dialogue avec le citoyen, il faudrait réinstaurer un autre type de canal de communication, lui aussi essentiel dans la construction d'un lien entre les services et le bénéficiaire : il faudrait que quelqu'un réponde au téléphone...

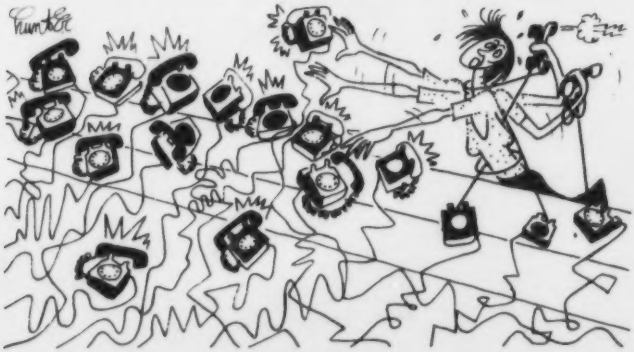
En résumé : restez en ligne, vous êtes le 800e...



Les plaintes affluent parce qu'il est difficile de joindre par téléphone la Régie de l'assurance-maladie. Cette lacune restreint considérablement l'accès aux services de l'organisme et cause préjudice à ceux qui ne peuvent se rendre sur place et qui n'ont pas la possibilité de rester en ligne... et de s'y accrocher ! Pour cette raison, la surcharge des lignes téléphoniques commande, selon le Protecteur du citoyen, des solutions pressantes.

Nous avons, pour notre part, décidé d'inclure la Régie dans notre enquête sur les services gouvernementaux.

La Régie nous apparaît toutefois sensible à la portée du problème : à titre d'exemple, l'expérimentation d'un système de répondeur informatisé combiné à un compteur d'appels est actuellement en cours dans la région de Québec pour traiter plus rapidement les questions courantes et orienter efficacement les personnes dont le cas requiert une attention particulière.



Autre manifestation du souci de la Régie en matière de service à la clientèle : la récente création du poste de Commissaire aux plaintes. Ce nouveau recours interne qui reçoit les plaintes des citoyens va tout à fait dans le sens du souhait exprimé par le Protecteur du citoyen : les ministères et les organismes doivent se doter d'une structure afin de traiter eux-mêmes les différentes causes d'insatisfaction liées à leur action. Nous relevons toutefois des imprécisions dans le dépliant d'information réalisé par la Régie et portant sur le nouveau Bureau de plaintes. La formulation employée laisse en effet croire à l'indépendance totale du Commissaire aux plaintes alors qu'il s'agit en fait d'un employé de la Régie, investi, bien sûr, d'un rôle d'arbitre mais qui ne peut avoir face à l'organisme le recul d'un critique externe et impartial. Il est important de situer le citoyen par rapport au statut du recours et au type de contrôle qu'il peut exercer.

Par ailleurs, notre dernier rapport annuel soulignait une intéressante modification apportée en 1989 par la Loi sur l'assurance-maladie : la Commission des affaires sociales fournissait désormais aux citoyens une nouvelle possibilité de faire appel des décisions de la Régie. Nous constatons, un an plus tard, les réelles retombées positives de cette voie de réexamen.

Pas de faute proprement dite mais des failles

Plusieurs plaignants se sont adressés à nous cette année pour des problèmes de remboursement de prothèses ou d'orthèses. Il s'agit donc ici d'une clientèle habituellement plus vulnérable en raison d'un handicap divers. Dans tous ces dossiers, nous avons pu établir que la Régie n'était pas vraiment fautive mais qu'elle n'avait pas, pour autant, apporté à ces citoyens l'aide accrue souvent nécessitée par leur état de santé. Le Protecteur du citoyen a dû intervenir à de nombreuses reprises comme intermédiaire entre trois parties soit, d'une part, une personne handicapée sans nouvelles de sa réclamation pour une orthèse ou une prothèse essentielle, d'autre part la Régie de l'assurance-maladie, et enfin l'un ou l'autre des centres reconnus qui fournissent les appareils. Un des cas décrits ci-après illustre cette catégorie de plaintes.

Parmi les plaintes reçues cette année...

Les soins en sol américain

Le plaignant s'adresse au Protecteur du citoyen car il est insatisfait de la somme accordée par la Régie de l'assurance-maladie du Québec à titre de remboursement pour des frais encourus lors de traitements reçus en salle d'urgence aux États-Unis.

L'enquête du Protecteur du citoyen a d'abord révélé que le plaignant avait résidé et travaillé pendant plusieurs années aux États-Unis. De ce fait, il

était pensionné américain et bénéficiait du plan d'assurance «Medicare». Cependant, il était toujours considéré comme citoyen canadien et résident québécois.

Au moment d'analyser la demande du plaignant, la Régie, sur la foi des documents en sa possession, en était venue à la conclusion que le plaignant était couvert par le régime «Medicare», d'où son refus de procéder au remboursement complet. Or, seuls les médicaments avaient été remboursés et non les frais médicaux.

En effet, il s'avérait que le plan B de «Medicare» auquel avait adhéré le plaignant ne couvrait les frais médicaux qu'en cas d'hospitalisation. Or, les traitements reçus par ce dernier n'avaient nécessité aucune hospitalisation mais plutôt une courte visite en salle d'urgence.

À la lumière de ces informations et documents à l'appui, le Protecteur du citoyen demanda à la Régie de réviser ce dossier.

Résultat de l'intervention

La Régie donna suite à la demande du Protecteur du citoyen et, après une deuxième analyse, conclut que le plaignant avait droit au remboursement de ses frais médicaux. Un chèque lui fut expédié quelques jours plus tard.

Le Protecteur du citoyen dans son rôle d'intermédiaire

La plaignante se voit refuser par la Régie le paiement d'un fauteuil roulant à propulsion manuelle. Elle s'adresse alors au Protecteur du citoyen pour savoir si cette décision est justifiée, puisque aucune explication ne lui a été fournie.

L'enquête du Protecteur du citoyen a démontré que la demande de remboursement de la plaignante avait été adressée non pas à la Régie mais bien au centre de réadaptation concerné. Cette procédure était cependant adéquate, puisque de tels remboursements devaient se faire par l'intermédiaire de services spécialisés.

Par ailleurs, la Régie fondait sa décision sur son règlement d'application de la Loi sur l'assurance-maladie. Cet article stipule que le fauteuil roulant à propulsion manuelle n'est pas considéré comme un service assuré lorsque le bénéficiaire est hébergé dans un centre hospitalier de soins de longue durée ou dans un centre d'accueil et d'hébergement. Au moment de l'enquête, la plaignante était hébergée dans un centre d'accueil. Toutefois, lorsqu'elle avait formulé sa demande de remboursement, elle était dans un centre hospitalier.

Le Protecteur du citoyen a donc vérifié le permis de cet établissement et a pu constater qu'il s'agissait d'un centre hospitalier de soins de courte et de longue durée.

Le Protecteur du citoyen a donné raison à la Régie, car les dispositions pertinentes du règlement d'application ne pouvaient être écartées dans le cas de la plaignante ; ces dispositions ne sont pas, par ailleurs, déraisonnables.

Résultat de l'intervention

Le Protecteur du citoyen a informé la plaignante du résultat de ses démarches, et celle-ci fut, malgré tout, satisfaite d'avoir enfin obtenu des explications.

Une rigidité administrative non justifiée dans les circonstances

Le plaignant souffre d'une malformation au rictus à la suite d'un accident survenu plusieurs années auparavant. Son apparence physique en est affectée et, devant l'insuccès d'un autre traitement médical, il songe à recourir à une chirurgie plastique pour régler son problème.

La Régie de l'assurance-maladie du Québec refuse alors de considérer cette intervention comme un service assuré. Elle avise le plaignant qu'il devra assumer lui-même les frais professionnels et, le cas échéant, ceux de l'hospitalisation.

Devant ce refus, le plaignant s'adresse au Protecteur du citoyen.

Les faits recueillis au cours de l'enquête ont établi que c'est avec l'appui et sur recommandation de son médecin traitant que le plaignant avait envisagé l'opération. Selon ce médecin, la chirurgie plastique aurait non seulement pour effet d'apporter des correctifs au niveau physique, mais aussi d'améliorer grandement la santé psychique du plaignant qui souffrait de cette déformation au visage depuis plusieurs années. Ce dernier avait d'ailleurs consulté un psychiatre à ce sujet qui tirait les mêmes conclusions.

Malgré tout, la Régie avait refusé la demande du plaignant, et ce, en vertu d'une norme réglementaire visant à exclure du régime d'assurance-maladie québécois les interventions à caractère esthétique.

Le Protecteur du citoyen revint donc à la charge auprès de la Régie et lui fit valoir qu'il s'agissait d'une intervention corrective rendue nécessaire à la suite d'un accident. De plus, il demanda au médecin du plaignant de lui fournir un rapport plus complet sur l'amélioration attendue sur le plan psychiatrique, rapport transmis par la suite à la Régie.

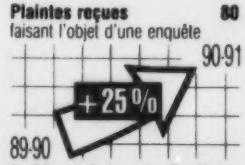
Résultat de l'intervention

La Régie a finalement accepté de considérer l'intervention proposée dans le cas du plaignant comme un service assuré, puisqu'elle était justifiée d'un point de vue médical.

■ La Régie du logement

L'encombrement des lignes téléphoniques de la Régie du logement est comparable à un embouteillage de grande métropole, sur une autoroute à six voies, aux pires heures de pointe. C'est ce qu'il est convenu d'appeler un problème d'accessibilité à un organisme pour le citoyen.

En résumé :
le citoyen qui téléphone à la Régie du logement doit s'installer confortablement



La Régie du logement s'inscrit parmi les ministères et les organismes qui sont visés par l'étude entreprise par le Protecteur du citoyen sur les problèmes d'accès téléphonique. La moitié des plaintes que nous recevons concernant la Régie reprochent, à juste titre, à l'organisme de ne pas répondre aux appels, et ce, principalement dans les régions de Montréal et de Québec. Il est inconcevable qu'une question aussi prioritaire que l'exercice des droits en matière de logement se bute à un service à la clientèle qui ne suffit plus à la tâche et qui contraint des citoyens à patienter pendant plusieurs heures et même plusieurs jours avant d'obtenir la communication. La Régie teste actuellement des équipements conçus pour augmenter la capacité de son réseau téléphonique tels que répondeur informatisé et compteur d'appels. Si les essais s'avèrent concluants, la Régie, nous assure-t-on, devrait sous peu s'associer avec d'autres organismes aux prises avec des problèmes identiques pour partager les coûts des changements techno-

logiques. Nous demeurons attentifs à l'évolution de ce dossier tout en intervenant de façon active grâce à l'analyse globale déjà annoncée.

Trois histoires inachevées...

Depuis un an, la Régie du logement a reporté sa décision concernant trois dossiers dans lesquels des erreurs administratives de sa part ont causé un préjudice à des personnes qui ont porté plainte à notre Bureau. Malgré des demandes répétées, nous attendons toujours la réponse finale.

Dans une première affaire, un citoyen a dû comparaître à deux reprises devant la Régie du logement car, à la suite d'une première audition de plusieurs heures avec dépôt d'un nombre considérable de pièces, le régisseur n'a plus retrouvé son dossier et n'a donc pu rédiger son jugement. Le plaignant a dès lors demandé à la Régie une compensation financière compte tenu de ce que lui avait coûté cette deuxième audition, notamment en terme d'absence au travail et de perte de documents. L'organisme a d'abord refusé de l'indemniser, invoquant, comme il l'a d'ailleurs fait dans les deux cas cités plus loin, l'article de sa loi qui prévoit que «les régisseurs ou les membres du personnel de la Régie ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'un acte officiel accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions». Or, cet article crée une immunité relative au profit du personnel de la Régie, mais l'organisme lui-même demeure responsable de ses gestes. De plus, cet article vise des poursuites en justice; le Protecteur du citoyen, en vertu de sa loi, n'intente aucune poursuite contre l'administration mais il intervient auprès des organismes pour faire corriger des préjudices subis par les citoyens. Après plusieurs rappels faits à la Régie, nous avons finalement obtenu que le principe d'un dédommagement soit accepté mais le montant accordé n'a toujours pas été établi par les autorités responsables.

Une deuxième erreur administrative a été relevée dans le dossier d'une personne qui avait d'abord été condamnée à payer une somme de 620 $, plus les intérêts, à l'issue d'un jugement de la Régie rendu en décembre 1989. Toutefois, la décision envoyée par la poste au destinataire est revenue à la Régie parce que l'enveloppe n'était pas suffisamment affranchie. Cette dernière a été par erreur classée parmi les décisions non réclamées (on a présumé qu'il y avait eu, par exemple, changement d'adresse). Un huissier s'est donc présenté chez la personne deux mois plus tard, ayant en main un bref de saisie mobilière obtenu de la Cour du Québec, Division des petites créances. La somme due était passée à 750 $ auxquels s'ajoutaient 75 $ de frais. Le citoyen qui a porté plainte à notre Bureau a fait valoir également qu'il avait perdu le salaire de la demi-journée de travail durant laquelle il s'était rendu à la Régie pour obtenir une copie de la décision et régulariser sa situation. Après avoir opposé un refus à sa demande

d'indemnisation et nous avoir fait la même réponse, la Régie a finalement accepté, sur notre recommandation, de dédommager notre plaignant. Encore ici, le montant qui sera versé n'est toujours pas connu.

La Régie a, dans un troisième dossier, mis au rôle par erreur deux causes d'un citoyen qui en avait obtenu la suspension en janvier 1985 dans l'attente du jugement d'une autre cour. Les auditions se sont tenues à son insu et deux décisions ont été rendues contre l'absent. Apprenant cela, le citoyen s'est empressé de loger une demande de rétractation des décisions, ce qui lui a été accordé tout en lui occasionnant près de 900 $ de frais d'avocat. En réponse à sa demande d'indemnisation, la Régie lui a, entre autres, reproché de ne pas lui avoir fait connaître à temps son récent changement d'adresse : si on avait pu communiquer avec lui, on aurait évité les problèmes. La personne a porté l'affaire à notre attention et le rôle du Protecteur du citoyen a consisté principalement à placer la Régie du logement devant le fait de ses propres erreurs administratives, soit celle d'avoir tenu à tort des auditions, et celle de ne pas avoir tenté de communiquer avec l'avocat du citoyen présent au dossier depuis plusieurs années et qui doit, tel que l'impose la procédure, être contacté dans ces cas précis. À la suite de notre intervention, la Régie a accepté d'indemniser notre plaignant mais tarde, encore cette fois, à faire connaître le montant fixé.

Ces trois dossiers présentent non seulement des points communs quant à l'origine administrative des lésions, mais reflètent également, à notre avis, une volonté marquée de ne pas reconnaître des torts et, quand ceux-ci sont finalement démontrés, un manque de volonté d'y apporter des correctifs dans des délais raisonnables.

■ La Régie des permis d'alcool du Québec

Des policiers interrompent le repas de convives attablés dans un restaurant et saisissent tout ce qui est alcoolisé. Le propriétaire de l'établissement y perd des clients et de l'argent. Tout cela à cause d'une confusion du service postal et des pratiques administratives de la Régie des permis d'alcool.

Nous avons recommandé certains ajustements.

En résumé : tout cela nous a semblé un peu expéditif

La Régie des permis d'alcool fait très rarement l'objet de plaintes adressées au Protecteur du citoyen. Toutefois, au cours de la dernière année, une intervention de notre Bureau a amené l'organisme à modifier certaines de ses pratiques administratives. À ce titre, le dossier à l'origine des changements, en l'occurrence celui d'un restaurateur «soulagé» de ses bouteilles par la Sûreté du Québec, a contribué à l'adoption d'une procédure plus équitable en matière de renouvellement des permis d'alcool.

Dans cette affaire, les propriétaires d'un restaurant ont oublié de renouveler, en temps utile, leur permis de la Régie des permis d'alcool du Québec. On constatera plus tard que les deux avertissements de la Régie leur rappelant la date prochaine d'expiration du permis ne leur sont jamais parvenus et que ces avis ont été acheminés par erreur au restaurant situé à l'étage supérieur et portant la même adresse. Toutefois, comme la Régie, par mesure d'économie, n'expédie plus ces avis par poste certifiée mais par courrier ordinaire, la confusion dans les destinataires n'apparaîtra pas immédiatement.

La surprise fut donc générale lorsqu'un soir, la Sûreté du Québec se présenta à ce restaurant et effectua la saisie de toute boisson alcoolisée, devant les clients attablés, en plus des bouteilles de la réserve de l'établissement. Les restaurateurs subirent alors des dommages importants tant financièrement que dans leur réputation. La plainte portée par eux au Protecteur du citoyen nous incita, après étude du cas, à formuler des recommandations à la Régie pour éviter qu'une telle situation ne se reproduise. Nous avons ainsi suggéré :

- qu'on utilise d'autres moyens, en plus, des avis écrits pour joindre les titulaires de permis ;
- que les bouteilles entamées ne soient pas immédiatement détruites compte tenu des pertes considérables qui peuvent en résulter pour le titulaire de permis qui s'empresse de corriger son omission.

La Régie a accepté notre première recommandation. Dorénavant, ses employés vont tenter de joindre par téléphone les titulaires de permis lorsque les avis seront demeurés sans réponse le jour de l'expiration. Le dossier sera alors placé en attente pour 30 jours à compter de l'expiration du permis.

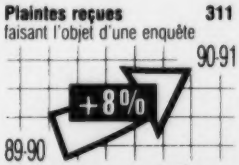
Afin de donner suite à notre deuxième recommandation, la Régie des permis d'alcool et la Société des alcools du Québec sont parvenus à une entente selon laquelle la Société s'engage à entreposer les bouteilles de boisson entamées pendant une période d'un mois suivant la saisie.

■ La Régie des rentes du Québec

En jargon administratif, il est question de recouvrement des trop-perçus. Du point de vue du citoyen, on peut plutôt parler de dettes-surprises. Il s'agit en fait, dans bien des cas, de montants versés en trop, à la suite d'une erreur de la Régie des rentes, à des personnes qui ne s'aperçoivent pas du surplus compte tenu de la complexité des normes et des calculs. Un jour, une lettre les avertit : vous avez une dette envers la Régie. L'organisme prélève alors tout simplement le remboursement à même la rente à verser.

En résumé : attention, on coupe !

Le Protecteur du citoyen a poussé plus avant, cette année, ses représentations auprès de la Régie des rentes afin que des modifications soient apportées au système de récupération des montants versés en trop à la suite d'une erreur administrative.



Une pratique encadre actuellement le recouvrement de ces sommes : l'organisme prélève automatiquement 25 % du chèque mensuel ou 1/12 du remboursement à recevoir (on choisit le plus élevé des deux montants), sans excéder 50 % de la rente. Il est prévu toutefois que les prélèvements peuvent être limités au quart de la rente si le débiteur démontre que ses revenus ne lui permettent pas de donner davantage.

Il ressort de nombreuses plaintes reçues cette année que la Régie n'est pas suffisamment sensible aux démarches ou à la situation économique de rentiers qui éprouvent des difficultés particulières à rendre à l'organisme ce qu'ils ont touché en trop, de bonne foi.

Notre intervention dans ces dossiers a donc eu comme objectif premier de mettre l'organisme mieux au fait des motifs de contestation de nos plaignants.

Le cas de personnes très âgées, auxquelles on réclamait ainsi des montants de l'ordre de 10 000 $ dans le cadre de ces opérations de recouvrement, nous a amenés à démontrer clairement à la Régie qu'elle avait causé un préjudice financier à ces personnes et qu'elle se devait de les dédommager : en effet, l'erreur de la Régie a eu pour conséquence de priver nos plaignants de revenus qu'ils auraient touchés si leur rente avait été, au départ, moins élevée et donc conforme aux nouveaux calculs. Le supplément de revenu garanti, les prestations du programme Logirente et le remboursement d'impôts fonciers font partie de ces bénéfices qui n'ont pu leur être accordés et qui ne peuvent maintenant être récupérés rétroactivement. Par ailleurs, pour ces personnes, les impôts fédéral et provincial auraient été moindres tout au long de ces années.

Dans les cas où la dette du citoyen est due à une erreur de l'administration, le calcul de la Régie se limite aux 48 mois précédant la date de création du compte, c'est-à-dire la date à laquelle l'employé de la Régie établit qu'une somme devra être remboursée. Or, nous avons constaté qu'il pouvait s'écouler plusieurs mois avant que la réclamation de l'organisme ne parvienne au débiteur, ce qui a pour effet de prolonger la période qui fera, par après, l'objet de remboursements. Nous estimons, dès lors, que la date de référence à partir de laquelle s'effectue le recul des quatre années devrait être la date de la mise à la poste de la réclamation.

Lors de récentes rencontres avec les autorités de la Régie, nous avons obtenu l'assurance qu'on se penchait attentivement sur l'ensemble des problèmes reliés aux montants perçus en trop. Nous comptons que les solutions alors entrevues pour remédier à ces situations donneront lieu à des mesures plus équitables à l'égard de citoyens victimes d'erreurs qui ne leur sont en rien imputables.

Le bénéficiaire devrait comprendre à demi-mot, ou avoir beaucoup d'intuition

La Loi sur le Régime de rentes du Québec prévoit qu'aucune rente ne peut être payée à un cotisant pour un mois durant lequel une indemnité de remplacement de revenu lui est due par la Commission de la santé et de la sécurité du travail. Évidemment, le cotisant n'est pas toujours au courant de cette disposition, ce qui occasionne des montants payés en trop qui doivent être récupérés plus tard. À la suite de plaintes résultant ainsi d'un manque d'information, nous avons suggéré à la Régie de modifier le formulaire de demande de rente d'invalidité afin que le requérant mentionne, le cas échéant, le versement de l'indemnité de la Commission. D'autre

part, nous avons obtenu qu'une mention soit ajoutée à l'avis d'acceptation de la rente d'invalidité pour informer le bénéficiaire de son obligation de contacter la Régie des rentes s'il touche une indemnité de l'autre organisme.

Les lacunes de l'information ressortent également des lettres que la Régie expédie à sa clientèle. Déjà dénoncé dans le passé par le Protecteur du citoyen, le caractère hermétique de cette correspondance est un facteur de confusion et d'insécurité pour le destinataire. Ce dernier comprend difficilement, ou pas du tout, la teneur de la lettre qu'il reçoit et il ne peut avoir ainsi l'assurance que les montants versés sont exacts. Nous n'avons pas constaté d'améliorations majeures à ce sujet cette année. À notre demande, la Régie a toutefois accepté d'indiquer la spécialité du médecin dans les lettres de convocation à une expertise médicale, ceci afin d'éviter certains imbroglios.

Lorsque la Régie des rentes reçoit une demande de partage des gains, elle suspend le versement de la rente au conjoint qui en était le bénéficiaire jusqu'à ce qu'elle ait finalisé le partage. La personne n'en est pas avertie à l'avance et compte donc sur un revenu qu'elle ne touchera pas pour une période indéterminée. Cet autre manque d'information a fait l'objet d'une rencontre avec les autorités de la Régie : nous avons obtenu l'assurance que les citoyens ainsi touchés seront dorénavant avertis à l'avance.

Une rente de retraite peut être payée à un cotisant, à sa demande, dès qu'il atteint l'âge de 60 ans. Encore ici, les renseignements à ce propos sont rares et les plaintes reçues témoignent de l'ignorance d'un grand nombre de personnes à l'égard de leurs droits. Nous avons, tout récemment, insisté auprès de la Régie pour qu'on informe adéquatement les cotisants peu de temps avant qu'ils ne satisfassent aux critères d'admissibilité à une rente de retraite. Les personnes qui atteignent 59, 64 et 69 ans seraient tout particulièrement visées par cette mesure.

Le droit à la rente de conjoint survivant en dépit du remariage : 165 cas revus et corrigés

Les dernières modifications apportées à la Loi sur le Régime de rentes prévoient que toute personne qui, au 31 décembre 1983, avait perdu sa rente de conjoint survivant en raison d'un remariage, a de nouveau accès à cette rente à compter du 1er janvier 1984.

En 1989, une personne a adressé à la Régie une demande de remise en paiement de sa rente de conjoint survivant. L'organisme a reconnu son admissibilité et a fait rétroagir le paiement au douzième mois précédant la date de la demande.

À notre avis, la Régie devait plutôt donner à la demande une portée rétroactive au 1er janvier 1984, puisque aucune exigence n'était imposée par la loi quant aux conditions de cette démarche. Le droit existait donc, sans autre prérequis, pour autant que les conditions nécessaires à l'obtention de la rente soient réunies.

La Régie accepta notre position et décida de réévaluer tous les cas similaires, soit environ 165 dossiers.

L'obtention d'une décision en réexamen : une trop longue année d'attente

Le délai pour obtenir une décision du Comité de réexamen de la Régie est d'environ un an en ce qui concerne les rentes d'invalidité. Ce délai est nettement déraisonnable compte tenu du fait que bon nombre de personnes sont tributaires de la Régie comme principale source de revenu.

Lors de nos rencontres avec l'organisme à ce sujet, nous avons insisté sur l'importance de réduire ce délai. La Régie s'est montrée favorable à la mise en œuvre de moyens visant à réduire ce délai à environ quatre mois. Afin de diminuer l'inventaire des dossiers en attente, du personnel a été ajouté au Service de la révision.

Les travailleurs à temps partiel : des ajustements nécessaires

Pour avoir droit à une rente d'invalidité, le cotisant doit avoir quitté un « emploi véritablement rémunérateur » en raison de son état de santé. La loi ne définit toutefois pas ces termes. Dans une pratique administrative régissant ce domaine, l'organisme a repris les critères adoptés par la Commission des affaires sociales. On tient compte notamment d'un revenu annuel basé sur le salaire minimum, pour 150 heures de travail par mois, pendant 12 mois. D'autres éléments sont pris en considération, telles la durée des périodes de travail et la continuité dans le temps.

À la lumière des plaintes portées à notre attention, nous avons décelé dans ce fonctionnement des injustices flagrantes envers des travailleurs à temps partiel dont le revenu est à la fois suffisamment élevé pour imposer des contributions au régime des rentes, et à la fois trop bas pour lui donner accès à la gamme complète de rentes. Nous avons fait valoir à la Régie que dans un système de contribution obligatoire, les avantages devraient être équivalents pour toutes les catégories de cotisants, en proportion, bien sûr, de leur apport au régime. Nous attendons les résultats de nos représentations à ce sujet.

Parmi les plaintes reçues cette année...

L'erreur des uns, la dette des autres: une histoire de trop-perçu...

En 1986, la plaignante est prestataire de la sécurité du revenu et elle fait une demande auprès de la Régie des rentes du Québec afin d'obtenir une allocation supplémentaire pour son enfant handicapé. Après plusieurs mois d'attente, l'allocation lui est accordée et les versements débutent en mars 1987.

À l'automne suivant, la Régie informe la dame qu'une nouvelle analyse de son dossier a décelé une erreur administrative. Il en découle que les problèmes de motricité de son fils ne justifiaient pas les sommes supplémentaires. On lui réclame alors un trop-perçu de 650 $. L'arrangement proposé est le suivant: à compter de janvier 1988, ses chèques mensuels d'allocation familiale au montant de 9 $ seront retenus en remboursement de ce qu'elle doit à la Régie. La plaignante s'y oppose d'abord mais finit par accepter cette décision.

Deux ans plus tard, le fils de la dame a 18 ans. Elle ne reçoit donc plus l'allocation familiale pour cet enfant. Les remboursements sont, de ce fait, interrompus. La Régie lui réclame le solde de la dette, soit 435 $. Cette fois, la plaignante se dit incapable de payer la somme. Invoquant sa situation financière précaire, elle fait valoir qu'elle est prestataire de la sécurité du revenu et, qu'au surplus, on lui verse depuis la récente majorité de son fils, des prestations pour une personne seule.

La dette est maintenue. La dame explique sa situation au Protecteur du citoyen.

L'examen du Règlement sur les allocations d'aide aux familles nous a révélé que la Régie pouvait, dans des circonstances précises, remettre une dette jusqu'à concurrence de 2 000 $.

Nous avons alors demandé à la dame qu'elle nous fournisse les documents prouvant qu'elle était bénéficiaire de la sécurité du revenu.

Compte tenu que la dame avait touché l'allocation spéciale en toute bonne foi et qu'elle avait consenti, malgré l'erreur, à la rembourser avec ses chèques d'allocations familiales, en regard également de ses maigres ressources financières, il nous a semblé que la Régie se devait ici d'exercer sa discrétion quant à la remise de la dette.

Munis des documents fournis par la plaignante, nous avons adressé une demande en ce sens à la Régie des rentes.

Résultat de l'intervention

Le processus administratif rattaché à la remise de dette requiert d'abord la suspension de la dette pour une période de cinq ans. Ce n'est qu'après ce délai que la remise définitive peut être recommandée au Président de la Régie.

Considérant la situation financière de la plaignante, la Régie a procédé à la suspension de sa réclamation.

L'enquête suit son cours. Lentement.

Lorsque le plaignant fait appel au Protecteur du citoyen, il y a plus d'un an qu'il ne reçoit plus les allocations familiales prévues pour ses cinq enfants. La Régie des rentes du Québec ainsi que le ministère Santé et Bien-être social Canada lui imposent la même coupure compte tenu d'une enquête de la Gendarmerie Royale concernant une fraude appréhendée en matière d'allocations familiales.

Le père de famille tente de démontrer à ses interlocuteurs gouvernementaux que les montants lui sont dus et qu'il n'est pas en faute. Rien n'y fait et les conclusions de l'enquête se font attendre. Ce monsieur décide d'avoir recours au Protecteur du citoyen.

Afin d'éviter le dédoublement du système informatique, le Ministère canadien responsable des allocations familiales fournit à son pendant québécois, la Régie des rentes, les données de ses fichiers. Si ce fonctionnement répond à une logique de meilleure utilisation des ressources, il peut toutefois comporter des failles s'il crée une dépendance exagérée d'un organisme par rapport à l'autre. Dans cette affaire, les recherches du Protecteur du citoyen ont révélé que la Régie attendait les consignes du ministère Santé et Bien-être social Canada au terme de l'intervention de la Gendarmerie Royale. Il était entendu, selon la formule habituelle, que le verdict provincial serait calqué sur l'avis fédéral sans que la Régie n'ait à procéder elle-même à certaines vérifications.

En marge de ce système auquel le Protecteur du citoyen s'est intéressé, il y avait aussi, au centre des discussions, le point de vue du plaignant qui maintenait toujours sa première version des faits : il avait passé trois mois chez son frère aux États-Unis au cours de l'année 1988. Durant cette période, ses enfants étaient restés avec sa mère à son domicile québécois ; sa mère demeure avec lui depuis le décès de son épouse survenu l'année précédente. Avant son départ, le plaignant avait avisé le Ministère fédéral de cette absence.

Le Protecteur du citoyen n'avait pas ici à se substituer à l'enquête en cours et à faire la preuve que le père de famille pouvait ou non toucher les allocations. Son action a plutôt porté sur l'attitude même de la Régie des rentes

à l'égard de dossiers dont l'urgence devrait dicter une réaction plus énergique et autonome de la part de l'organisme : il importait, dans ce type de situation, de ne pas être tributaire des délais occasionnés par l'enquête canadienne. Le Protecteur du citoyen a donc demandé à la Régie d'examiner elle-même les faits et, de sa propre initiative et en fonction de ses propres critères d'attribution, de décider s'il y avait eu fraude. Le minimum vital de cette famille était en jeu et l'occasion se présentait de constater que la collaboration fédérale-provinciale ne devait pas être synonyme d'une attente passive détachée des intérêts de la clientèle.

Résultat de l'intervention

Les démarches du Protecteur du citoyen auprès des personnes responsables de ce dossier n'ayant donné aucun résultat satisfaisant, il fallut s'adresser directement au Président de la Régie des rentes et insister sur la nécessité d'agir de façon pressante. L'organisme a finalement accepté de mener sa propre enquête. Celle-ci a démontré que le plaignant était admissible aux allocations familiales pour toute la période durant laquelle les versements avaient été interrompus. Une rétroactivité de près de 1 800 $ lui a été versée sans devoir attendre la décision du Ministère canadien.

Surprise !

En avril 1989, un cuisinier est contraint de cesser de travailler pour des raisons de santé. Âgé de 55 ans, il est atteint notamment de diabète, de douleurs dorsales, d'hypertension artérielle et de problèmes cardiaques. Il ne compte plus travailler et fait, dès lors, une demande de rente d'invalidité à la Régie des rentes. Après examen de son dossier médical, la Régie conclut que sa santé ne le rend pas incapable d'occuper un emploi. Sa demande de rente est donc rejetée.

À la fin de la même année, l'ex-cuisinier réclame que son cas soit revu par le Comité de réexamen de la Régie qui commande une expertise médicale : une lettre de convocation lui précise le nom et l'adresse du médecin qui l'attend.

Ayant souvent ces dernières années subi des examens en cardiologie, le citoyen est confiant d'être soumis, une fois encore, à la même routine. Il se rend donc chez le médecin, est introduit dans le bureau et, question de ne pas faire traîner les choses, enlève sa chemise, prêt pour la séance qu'il connaît. Regard sceptique du spécialiste qui le rejoint bientôt et qui ne comprend pas bien pourquoi son patient se déshabille ainsi... devant le psychiatre chez qui il est assis.

L'ex-travailleur n'a pas tellement apprécié d'être à moitié dévêtu en face d'un médecin qui n'en demandait pas tant mais surtout, il n'a pas aimé du tout se retrouver chez un psychiatre sans en avoir été averti. Vérifi-

cations faites, il a constaté que la lettre de convocation de la Régie ne spécifiait nulle part la spécialité du médecin. C'est ce qui lui a paru inacceptable et l'a incité à porter plainte à notre bureau.

Nos recherches ne se sont pas attardées sur la pertinence de la nouvelle expertise mais bien sur l'annonce de celle-ci : la convocation n'apportait effectivement aucune précision sur la nature de l'examen.

Le Protecteur du citoyen a jugé que l'étendue du champ de la médecine et l'insécurité de bon nombre de gens à la pensée de subir des examens médicaux justifiaient amplement qu'on indique par écrit au demandeur de la rente quelle spécialité du métier allait l'ausculter !

Le Protecteur du citoyen a donc demandé à la Régie des rentes de modifier le modèle de lettre de convocation de façon à toujours mentionner le domaine du médecin responsable de l'examen.

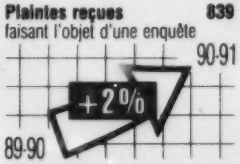
Résultat de l'intervention

La Régie des rentes a accepté cette proposition et le deuxième paragraphe de la nouvelle lettre de convocation débute désormais comme suit : « votre rendez-vous en (spécialité médicale concernée) a été fixé à telle date... ».

■ La Société de l'assurance automobile du Québec

À la Société de l'assurance automobile, il semble que, dans certains cas, le rapport du spécialiste qui traite la personne accidentée soit, à prime abord, un avis qui nécessite une vérification par un tiers. Il en résulte alors une surconsommation d'évaluations médicales et des délais qui pourraient souvent être évités...

En résumé : il y a trop de médecins dans le dossier



Plusieurs plaintes reçues par le Protecteur du citoyen font ressortir cette année encore que, dans certains dossiers, les médecins aviseurs de la Société ont hésité à se fier à l'opinion de spécialistes traitants de la victime accidentée. Les divergences d'opinions de la part des médecins aviseurs de la Société par rapport à l'opinion du médecin spécialiste devraient normalement donner lieu, du moins dans un premier temps, à de simples communications entre les professionnels impliqués pour une discussion du cas. Ces divergences ont conduit plutôt à une expertise supplémentaire exigée par l'organisme. Cette façon de procéder, lorsqu'elle survient, engendre des délais supplémentaires pour la personne accidentée qui voit ses indemnités interrompues à compter de la date de cette nouvelle expertise, malgré le fait que la Société ne lui rendra une décision portant sur sa capacité de travail que plusieurs semaines plus tard. On sait que cette décision n'intervient qu'au terme d'une série d'étapes : l'expert consulté

par l'organisme examine l'accidenté, rédige et livre son rapport, lequel rapport est par la suite étudié par un médecin aviseur qui fournit ses propres conclusions sur la base desquelles la Société fonde son opinion et informe finalement le citoyen de sa décision. On sait également que chaque phase peut s'accompagner de lenteurs dont la plus évidente est bien souvent celle dont se rend responsable la Société elle-même lorsqu'elle transmet avec un retard inacceptable sa décision finale à l'accidenté.

Cette situation appelle évidemment des correctifs et, à cet égard, l'organisme nous a fait part de son intention de raccourcir la procédure d'examen des médecins aviseurs. Mais cette mesure, bien que répondant à des objectifs de réduction des délais, ne suffira pas pour accélérer de façon satisfaisante le traitement des dossiers. Aussi, nous pensons qu'il faudrait :

- que la Société étudie l'opportunité d'imposer aux médecins traitants l'obligation de lui transmettre dans les six jours de l'examen les rapports médicaux résultant d'un accident d'automobile, comme c'est le cas pour les rapports que la Société demande elle-même ;
- que la Société soit, sauf pour des raisons exceptionnelles, liée par le rapport médical du spécialiste traitant, ceci afin d'éviter la surconsommation d'expertises additionnelles ;
- qu'en cas de rapport médical incomplet du médecin traitant, la Société lui demande d'abord des précisions supplémentaires avant d'envisager de recourir à l'expertise d'un spécialiste mandaté par l'organisme ;
- qu'en cas de divergence des opinions médicales, la Société fasse appel à l'expertise d'un tiers indépendant.

Enfin, de tels délais administratifs qui maintiennent une personne dans l'attente d'indemnités, souvent pendant des mois, font également obstacle à son admissibilité éventuelle à d'autres prestations durant la période où elle se trouve sans revenu. Lorsque la décision de la Société lui parvient enfin et qu'il s'agit d'un refus d'indemniser, aucune rétroactivité à la date de la fin des versements n'est possible en matière de sécurité du revenu et d'assurance-chômage. De plus, la victime aura dû patienter tout ce temps avant d'obtenir la décision écrite de la Société permettant à son employeur d'autoriser son retour au travail. Considérant les lésions multiples subies par la personne accidentée, nous estimons que la Société devrait poursuivre le versement des indemnités de remplacement de revenu jusqu'à la date à laquelle la victime est avisée par écrit de la cessation de son droit à des indemnités. De cette façon, la victime déjà incommodée par les suites de son accident ne serait plus, comme c'est souvent le cas maintenant, pénalisée par la lourdeur de l'administration.

Une information déficiente en période de changements

La Loi sur l'assurance automobile, en vigueur depuis le 1er janvier 1990, a eu un impact important sur la clientèle, et notamment de façon négative sur l'ensemble des citoyens qui n'ont plus droit à des indemnités de remplacement de revenu à la suite d'un accident de voiture pour les 180 premiers jours d'incapacité. Cette disposition touche notamment les personnes sans emploi au moment de l'accident, les bénéficiaires de la sécurité du revenu, les personnes âgées, les étudiants, les personnes temporairement mises à pied et les personnes au foyer.

Par cette nouvelle politique, la Société de l'assurance automobile a clairement opté pour une réorientation de son programme d'indemnisation assurant le remplacement du revenu et non plus le soutien économique. À notre avis, les citoyens n'ont pas été suffisamment informés du changement de cap. Les renseignements diffusés au sujet de la loi ont surtout mis l'accent sur d'autres aspects, négligeant ainsi de mettre au fait des modifications les premiers intéressés. Une insistance particulière était d'autant plus justifiée que les coupures affectent des personnes qui vivent à l'écart du monde de l'emploi et qui, pour cette raison, sont souvent moins faciles à atteindre. Le Protecteur du citoyen estime que des messages clairs et très largement diffusés auraient dû et devraient prévenir cette clientèle des retombées de la loi.

Une nouvelle entente CSST/SAAQ: mystère...

Depuis ses débuts en 1986, l'entente signée par la Commission de la santé et de la sécurité du travail avec la Société de l'assurance automobile concernant l'indemnisation des accidentés n'est pas appliquée de façon satisfaisante. La personne accidentée qui doit s'en remettre aux mécanismes d'indemnisation des deux partenaires de l'entente se retrouve ballottée entre des organismes qui se renvoient mutuellement la note et le dossier.

Les deux organismes négocient actuellement une nouvelle entente. Nous serons vivement intéressés à vérifier si le nouvel accord mettra fin aux problèmes que rencontrent les accidentés. Les plaintes reçues par le Protecteur du citoyen au cours des dernières années et visant directement les failles de l'entente constituent certainement une base solide de connaissances des lacunes à éviter et des réaménagements à prévoir. Il nous apparaît, dès lors, essentiel de formuler nos commentaires à ce sujet.

Parmi nos dossiers pour l'année qui vient

Aléas de la vie

Nous poursuivons nos démarches auprès de la Société sur la retenue de 25% pour les aléas de la vie, retenue effectuée à même des montants

versés en capitalisation de rentes. Cette réduction de 25 %, qui tient compte du fait que la situation de la personne s'améliorera avec les années selon les prévisions actuarielles, nous apparaît clairement déraisonnable et injustifiée.

Paiement d'intérêts

Des victimes ont contesté le refus de la Société de leur verser des intérêts à la suite du paiement des indemnités forfaitaires pour séquelles permanentes. Faisant valoir que les indemnités avaient été versées plusieurs mois et, parfois, plusieurs années après l'accident, ces personnes estimaient pouvoir réclamer des intérêts.

Nous basant sur les pratiques de la Commission de la santé et de la sécurité du travail dans des situations identiques, nous croyons qu'il serait opportun qu'une modification législative prévoyant le paiement d'intérêts soit apportée.

Parmi les plaintes reçues cette année...

Le centimètre qui fit toute la différence

En juillet 1984, lors d'un accident de motocyclette, le conducteur est sérieusement blessé : fracture de la cheville et de la jambe droite, déchirure ligamentaire du genou gauche. À la suite de cet accident, il subit de nombreuses interventions chirurgicales.

Six ans plus tard, une nouvelle opération est pratiquée, cette fois dans le but de raccourcir son fémur gauche. À la demande d'indemnités de l'opéré, la Société de l'assurance automobile répond qu'elle refuse de relier cette dernière intervention à la collision de 1984, et qu'aucun montant ne lui sera accordé. La victime de l'accident décide alors de porter plainte au Protecteur du citoyen.

Nous nous sommes d'abord intéressés à une expertise médicale effectuée en 1986 par un spécialiste consulté par la Société.

Il ressortait du document que l'accidenté présentait un raccourcissement de trois centimètres à la jambe droite, mais qu'un centimètre seulement était attribuable à l'accident de 1984 (la diminution des deux autres centimètres découlant d'une fracture en bas âge). Or, la plus récente opération venait cette fois raccourcir le fémur gauche afin d'éliminer les malaises causés par l'inégalité des jambes. Le refus de la Société s'appuyait sur l'avis de son bureau médical selon lequel le raccourcissement d'un centimètre imputable à l'accident ne pouvait nécessiter à lui seul la chirurgie.

Le Protecteur du citoyen s'est dit d'accord sur ce point. Il fit cependant valoir qu'en dépit d'un raccourcissement de deux centimètres de la jambe droite survenu 20 ans plus tôt (accident d'enfance déjà évoqué), le plaignant avait toujours été fonctionnel. On pouvait donc croire que le centimètre additionnel attribuable à l'accident de 1984, en venant raccourcir une jambe déjà diminuée, avait déclenché un déséquilibre important nécessitant l'intervention chirurgicale.

Résultat de l'intervention

La Société accepta la recommandation du Protecteur du citoyen. Elle reconnut qu'en mars 1990, le plaignant avait subi une rechute de son accident de l'été 1984, et elle l'indemnisa en conséquence.

On refuse d'indemniser une personne devenue dépressive à la suite d'un accident de voiture

La plaignante s'adresse au Protecteur du citoyen parce que la Société de l'assurance automobile refuse de reconnaître qu'il existe un lien entre l'aggravation de sa réaction dépressive depuis juin 1990 et un accident d'automobile survenu exactement un an plus tôt. Ce refus la prive d'une indemnité de remplacement de revenu, puisqu'elle a dû cesser de travailler.

Cet accident a profondément perturbé la plaignante. D'abord, ses deux enfants ont été blessées. L'une de ses petites filles en a d'ailleurs conservé des cicatrices importantes au visage. De plus, l'aînée de cinq ans ne cesse de culpabiliser sa mère et l'accuse d'avoir dévisagé sa sœur. La tension étant devenue trop forte, la plaignante a dû cesser son travail et consulter un médecin pour réaction dépressive.

Ce médecin a envoyé un rapport médical dans ce sens mais le médecin aviseur de la Société de l'assurance automobile a refusé d'établir une relation entre l'aggravation de la réaction dépressive de la plaignante et son accident.

Devant ce refus, le médecin traitant a adressé une lettre beaucoup plus détaillée à la Société et a même communiqué avec le bureau médical. Ses démarches n'ont rien donné.

Selon le Protecteur du citoyen, il s'agit d'une décision arbitraire, puisqu'il n'y a eu aucune évaluation médicale d'un spécialiste en la matière. C'est pourquoi, à son avis, le refus d'établir une relation entre l'aggravation de la réaction dépressive de la plaignante et son accident apparaît injustifié à moins qu'il ne soit confirmé par une expertise en psychiatrie. Il demande donc à la Société d'obtenir l'opinion d'un psychiatre.

Résultat de l'intervention

La position du Protecteur du citoyen a été acceptée. L'évaluation médicale a finalement eu lieu en septembre 1990 et le spécialiste a accepté la relation entre cette aggravation et l'accident de juin 1989. La plaignante a donc été indemnisée pour perte de revenus à compter de juin et le premier chèque fut émis en octobre 1990 pour une somme de 4 300 $.

Elle devra attendre 15 mois et passer plusieurs examens médicaux pour toucher deux mois d'indemnités

À la suite d'un accident d'automobile, la plaignante reçoit des indemnités de remplacement de revenu parce qu'elle a dû interrompre son travail. La Société de l'assurance automobile et la plaignante ne s'entendent pas cependant sur la date de reprise de ses activités. Alors que l'orthopédiste de la Société juge la plaignante apte à reprendre ses activités la journée même de la consultation en juin 1989, ce n'est qu'en août 1989 qu'elle retourne au travail. Selon elle, il lui manque donc deux mois d'indemnités de remplacement de revenu.

La Société refuse de les lui accorder. La plaignante conteste cette décision et fait appel, en novembre 1989, au Protecteur du citoyen.

L'enquête de ce dernier lui apprend que la demande de révision a été faite par écrit en août 1989. Cinq mois plus tard, le dossier n'est toujours pas révisé. Par ailleurs, une autre évaluation médicale pour séquelles permanentes sera effectuée par un second spécialiste.

Comme il y a contestation de la plaignante sur la date de la fin des indemnités, le Protecteur du citoyen suggère de faire confirmer par le second spécialiste la date où la requérante est jugée apte au travail. La Société est d'accord et l'évaluation médicale a lieu en janvier 1990. Le spécialiste soutient à cette occasion que la dame a été atteinte d'un syndrome de névrose mineure consécutif à l'accident et suggère à la Société de l'indemniser jusqu'à la fin d'août 1989, moment où elle a repris son travail.

Devant cette expertise, le Protecteur du citoyen intervient une seconde fois et demande d'indemniser la plaignante.

La Société choisit plutôt une nouvelle évaluation en psychiatrie afin de s'assurer qu'il y a bien une relation entre le syndrome de névrose mineure et l'accident tel que démontré par le spécialiste.

Par ailleurs, la plaignante produit un certificat médical d'un spécialiste indiquant qu'elle souffre d'épilepsie du lobe temporal et que ceci est une conséquence de l'accident de décembre 1988.

C'est en mai 1990 qu'a lieu l'évaluation médicale en psychiatrie. Le psychiatre confirme que cette personne souffre d'un problème relatif à l'accident et suggère une consultation en neurologie.

La Société abonde en ce sens et demande l'évaluation d'un neurologue. Elle se déroule en juillet 1990.

Entre-temps, comme le spécialiste de la Société a confirmé qu'il y avait un problème attribuable à l'accident, le Protecteur du citoyen demande, pour une troisième fois, de verser les indemnités dues depuis juin 1989 jusqu'en août 1989. La Société refuse toujours...

Le neurologue, pour sa part, maintient l'échéance de juin 1989 comme fin des indemnités.

Le Protecteur du citoyen revient à la charge pour une quatrième fois et demande que les indemnités soient versées jusqu'en août 1989. Pourquoi? Parce que ce n'est pas du point de vue neurologique mais psychiatrique que les indemnités sont justifiées jusqu'à cette période.

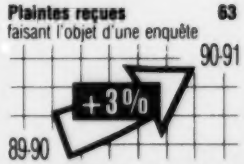
Résultat de l'intervention

Après un nouvel avis du psychiatre transmis à la Société en octobre 1990, l'organisme a finalement accepté de verser les indemnités et un chèque de 1 980 $ (sans intérêts) a été émis en novembre 1990, soit plus de 15 mois après le retour au travail de la plaignante.

■ La Société d'habitation du Québec

La Société d'habitation du Québec est représentée en région par des intermédiaires (aussi appelés mandataires) qui, faute d'une formation adéquate, ont à l'occasion une conception assez déconcertante de leur mandat.

En résumé : le programme d'aide à la restauration n'est pas toujours, en première ligne, entre des mains expertes



La Société d'habitation du Québec administre, entre autres, le Programme d'aide à la restauration Canada-Québec (P.A.R.C.Q.) dont les modalités d'application font régulièrement l'objet de plaintes adressées au Protecteur du citoyen.

Précisons d'abord que ce programme existe depuis 1986 et qu'il a pour but de fournir une contribution financière à la restauration de logements détériorés afin de les rendre conformes aux normes minimales de salubrité et de sécurité. Les logements visés par le programme doivent être habités par des couples ou des familles à faible revenu.

La Société d'habitation a confié localement l'administration du programme P.A.R.C.Q. à des mandataires : les corporations municipales et les municipalités régionales de comté. Les problèmes rencontrés par les plaignants découlent souvent de ce fonctionnement local. Les mandataires engagent en effet, pour l'exécution du travail, des personnes qui n'ont pas toujours les qualifications requises pour comprendre les normes et les manuels d'opération (par extension, ces personnes sont aussi désignées sous le

nom de mandataire). Le Protecteur du citoyen a ainsi été amené, dans plusieurs dossiers, à constater que ces intermédiaires ne reçoivent pas une formation suffisante pour remplir leur tâche. Il s'ensuit que des candidats aux subventions ne sont pas bien informés avant d'entreprendre des travaux de plusieurs milliers de dollars. Lorsque des citoyens font valoir qu'ils ont été induits en erreur par les informations reçues des mandataires, ou parfois des employés de l'organisme, la Société ne reconnaît pas facilement ses torts.

Le système actuel prévoit que les mandataires en région n'ont aucun pouvoir décisionnel, ce qui limite en quelque sorte leur rôle à celui d'un guichet d'information et de réception des demandes de subvention. Nous avons observé, d'une part, que le volet essentiel d'information à la clientèle n'est pas toujours bien assumé par la personne qui en est responsable. De l'avis du Protecteur du citoyen, il faut mieux tenir compte du fait que le programme d'aide à la restauration vise, pour une large part, des personnes à faible revenu dont le niveau de scolarité est généralement peu élevé. Dès lors, les mandataires devraient avoir le souci constant de transmettre des renseignements précis, abondants et accessibles à leurs interlocuteurs, de façon à réellement mettre à la portée de ceux qui y sont admissibles les bénéfices du programme. À cet égard, des mandataires nous ont paru peu concernés par cet aspect de leur travail et parfois plus intéressés à augmenter la quantité de dossiers dont ils ont la charge puisqu'ils sont rémunérés en fonction du nombre de demandes traitées.

D'autre part, cette conception restreinte qu'ont de leur mandat les représentants locaux qui agissent sans pouvoirs de décision affecte les délais de traitement des dossiers et prolonge le processus puisque tout doit être acheminé vers l'autorité centrale. Le Protecteur du citoyen a noté que ces délais sont nettement plus courts pour les programmes de la Société qui ne font pas ainsi intervenir des mandataires en première ligne.

Le programme P.A.R.C.Q. comporte donc certaines lacunes qui nécessitent, selon nous, des réajustements au plan de la sélection des mandataires, de leur formation et de leur sensibilisation à des objectifs d'information, le tout dans une perspective de réduction des délais et d'amélioration de la qualité des services rendus aux citoyens.

Depuis peu, les nouveaux mandataires en région doivent se soumettre à des examens qui permettent un contrôle de leurs connaissances. Cette initiative constitue une amélioration. Toutefois, une vérification de la compétence des représentants déjà en place nous apparaîtrait également souhaitable.

Par ailleurs, toujours en rapport avec ce même programme, nous sommes intervenus cette année pour faire modifier l'interprétation d'une norme à l'effet de couper de 35% la subvention totale qui aurait dû être norma-

lement accordée à la suite de l'établissement du devis des travaux, lorsque le propriétaire réalise lui-même une partie de ceux-ci. Selon le Protecteur du citoyen, la réduction devait porter uniquement sur la part des travaux effectuée par le propriétaire ou l'un de ses parents. La Société a accepté notre interprétation et a précisé les normes en conséquence. L'une des plaintes décrites plus loin explique les circonstances du dossier à l'origine de notre action.

Le Programme d'aide à la mise de fonds (A.M.I.) de la Société d'habitation a également fait l'objet de plaintes auprès de nos services cette année. Ce programme a pour but de soutenir financièrement les familles lors de l'achat de leur première résidence en les aidant à compléter la mise de fonds généralement requise par les institutions financières. Cette aide prend la forme d'un prêt garanti par le gouvernement, prêt obtenu d'une institution financière qui a signé un protocole d'entente avec la Société. L'étude des plaintes reçues nous a révélé que, trop souvent, ces institutions fournissent aux citoyens des informations insuffisantes ou erronées, ce qui occasionne la perte de droits pour des familles normalement admissibles au programme. La Société devrait revoir avec ces institutions leurs obligations concernant le devoir d'informer adéquatement les personnes intéressées par les avantages du programme.

Parmi les plaintes reçues cette année...

La Société coupe indûment de 35% la subvention accordée à la plaignante

Une dame de 68 ans porte plainte au Protecteur du citoyen car la Société d'habitation du Québec a révisé à la baisse le montant de la subvention qu'elle s'était engagée à lui verser pour la rénovation de sa résidence.

Au moment de formuler sa demande, la plaignante avait déclaré qu'elle n'exécuterait pas elle-même les travaux. La Société l'avait alors priée de lui fournir une soumission avec une estimation détaillée des coûts. La plaignante avait aussitôt fait parvenir les renseignements exigés à la Société qui l'informait, après étude du dossier, qu'une subvention de 16 000 $ lui serait versée au terme de la réalisation des travaux.

Or, le chèque reçu par la plaignante fut de 11 000 $. Pour justifier cette diminution, la Société invoqua le fait que les travaux n'avaient pas été exécutés par un entrepreneur mais bien par le fils de la plaignante. L'intervention du fils équivalait, pour la Société, à celle du propriétaire lui-même. En pareil cas, on retranchait donc 35% de la subvention de départ.

La plaignante fit valoir, mais sans succès, que près de la moitié des travaux, soit pour environ 12 000 $, avaient été exécutés par des entrepreneurs et que, pour cette part au moins, elle devait recevoir la pleine subvention.

L'enquête du Protecteur du citoyen démontra qu'effectivement, la plaignante avait déclaré qu'elle n'exécuterait pas elle-même les travaux. Cependant, lorsque la Société lui demanda de produire sa soumission, elle ne fournit qu'une «soumission-maison», soit quelques feuilles dactylographiées. La Société ne demanda pas de précisions sur ces documents. Ce n'est qu'au terme de la réalisation des travaux qu'elle constata qu'une partie de ceux-ci avait été exécutée par le fils de la plaignante. La Société réduisit alors de 35 % le montant prévu de la subvention pour tous les travaux, incluant les rénovations exécutées par l'entrepreneur.

La plaignante ne pouvait deviner que les travaux effectués par son fils seraient assimilés à des travaux exécutés par elle-même. Le Protecteur du citoyen fut d'avis que, selon la norme applicable, seule la subvention rattachée aux travaux faits par le propriétaire ou un membre de sa famille devait être affectée par la coupure. D'ailleurs, la soumission telle que présentée par la plaignante aurait dû susciter des interrogations de la part des employés de la Société étant donné qu'il ne s'agissait pas de formulaires habituellement utilisés par les entrepreneurs.

Résultat de l'intervention

La Société d'habitation accepta l'interprétation du Protecteur du citoyen et fit parvenir à la plaignante un montant additionnel de plus de 3 000 $. Par la suite et sur recommandation du Protecteur du citoyen, la norme fut précisée afin que dorénavant, la coupure ne soit appliquée que sur la partie des travaux effectuée par le propriétaire de la résidence ou l'un de ses parents.

Les plaignants avaient été induits en erreur

Un couple a porté plainte au Protecteur du citoyen parce que la Société d'habitation refusait de lui accorder un prêt garanti en vertu du Programme d'aide à la mise de fonds (A.M.I.). La Société estimait que ces personnes ne rencontraient pas les conditions d'admissibilité à la subvention. Le couple fut étonné de ce refus : tout au long des démarches entreprises pour obtenir ce prêt garanti, démarches qui se sont étalées sur une période d'un an et qui ont donné lieu à de nombreux contacts avec l'organisme, il n'avait jamais été question qu'ils ne répondaient pas aux critères prévus.

Rappelons brièvement que pour obtenir un prêt garanti, une personne doit respecter certaines conditions, dont celle de financer l'achat de sa propriété au moyen d'un prêt hypothécaire conventionnel.

Dans le cas qui nous préoccupe, le couple avait signé un prêt sous forme de crédit rotatif avant de déposer sa demande d'admissibilité à la Société, ce qui lui enlevait automatiquement tout droit au programme. Lors de l'étude de cette demande, sans se rendre compte de la situation, la Société l'a informé qu'il pourrait bénéficier du programme s'il obtenait un prêt hypothécaire d'une institution financière participante. Une liste d'institutions reconnues a alors été envoyée au couple avec des instructions pour obtenir un tel prêt. Les plaignants suivirent scrupuleusement la marche à suivre et signèrent alors un prêt hypothécaire conventionnel, en remplacement du premier crédit rotatif obtenu, auprès de l'une des institutions financières figurant à la liste fournie.

Or, après avoir reçu une copie de l'acte d'emprunt hypothécaire, la Société refusa d'accorder le prêt garanti parce que la propriété avait été financée avec un crédit rotatif. Selon le Protecteur du citoyen, comme l'organisme avait eu en sa possession une copie de ce crédit rotatif dès le dépôt de la demande d'admissibilité du couple, elle aurait dû refuser cette demande lors de sa réception. Au lieu de cela, la Société avait transmis au couple demandeur des instructions pour qu'il obtienne un prêt hypothécaire conventionnel d'un prêteur participant.

À la lumière des faits contenus au dossier, le Protecteur du citoyen estima que le couple avait été mal renseigné au cours de ses nombreuses démarches et que par la faute de la Société, il avait posé des gestes qui lui avaient occasionné des frais importants. Les torts étant clairement imputables aux employés de la Société, l'organisme se devait d'assumer les conséquences des erreurs de son personnel. En toute équité et compte tenu des circonstances exceptionnelles, le Protecteur du citoyen a donc demandé à la Société de revoir sa décision, et ce, malgré le fait que le couple ne se qualifiait pas, dès le départ, pour obtenir le prêt garanti.

Résultat de l'intervention

La Société d'habitation accepta la position du Protecteur du citoyen et accorda le prêt garanti au couple demandeur.

Quelques données administratives

Les ressources budgétaires

État comparatif des dépenses pour les exercices se terminant les 31 mars 1990 et 31 mars 1991[1]

	1989-90	1990-91
Dépenses de personnel		
employés réguliers	2 354 000	2 580 600
employés occasionnels	640 000	996 700
pension aux ex-protecteurs et adjoints	61 300	60 925
Total	3 055 300 $	3 638 225 $
Dépenses de fonctionnement		
transport et communication	349 600	432 800
services professionnels et administratifs	111 300	198 200
entretien et réparation	39 500	18 800
loyer et location	586 900	641 800
fourniture et approvisionnement	85 600	61 600
matériel et équipement	53 700	32 900
autres dépenses	5 400	2 200
Total	1 232 000 $	1 388 300 $
Dépenses de capitalisation		
matériel et équipement	32 000	36 000
prêt et fonds locaux		2 000
Total	32 000 $	38 000 $
Grand total	**4 319 300 $**	**5 064 525 $**

1. Chiffres non vérifiés, sujets à des ajustements mineurs.

Les ressources humaines

Les postes	1989-90	1990-91
Hors cadres	2	2
Administrateurs	5	5
Cadres intermédiaires	6	7
Professionnels	21	25
Personnel de soutien	27	29
Employés occasionnels — temps plein	22	20
Employés occasionnels — temps partiel	1	0
Total personne/année	**84**	**88**

Les employés par direction en 1990-91

Les directions	Bureau de Québec	Bureau de Montréal
La haute direction	6	0
Direction des ressources humaines et de l'administration	13	1
Direction générale des enquêtes	28	24
Direction de la recherche et de la planification	4	0
Direction de l'accueil et des communications	8	4
Total	**59**	**29**

Les activités

Avertissement

Le graphique et les tableaux 1 et 2 donnent l'évolution des demandes pour diverses années depuis la création de l'institution.

Les tableaux 3 à 7 présentent plusieurs caractéristiques des demandes reçues entre le 1er avril 1990 et le 31 mars 1991 et dont le traitement a été initié au cours de cette période.

Les tableaux 8 et 9 ajoutent aux demandes reçues durant la période les demandes déjà en traitement au 1er avril 1990. Aussi, les totaux de ces tableaux s'accroissent du nombre de ces demandes en traitement en début de période.

Tableau 1

Demandes adressées au Protecteur du citoyen en 1970, 1980, et depuis 1986

Année	Demandes de renseignements		Demandes d'intervention		Total
1970	225	7%	3 117	93%	3 342
1980	714	7%	9 003	93%	9 717
1986	3 108	19%	13 028	81%	16 136
1987-88[1]	4 223	24%	13 688	76%	17 911
1988-89	3 255	15%	18 715	85%	21 970
1989-90	2 485	11%	19 218	89%	21 703
1990-91	2 798	12%	20 718	88%	23 516

1. Pour fins de comparaison, les données de l'année 1987-88 qui couvraient une période de 15 mois ont été redressées sur 12 mois.

Tableau 2

Répartition des demandes d'intervention selon leur recevabilité pour 1970, 1980, et depuis 1986[1]

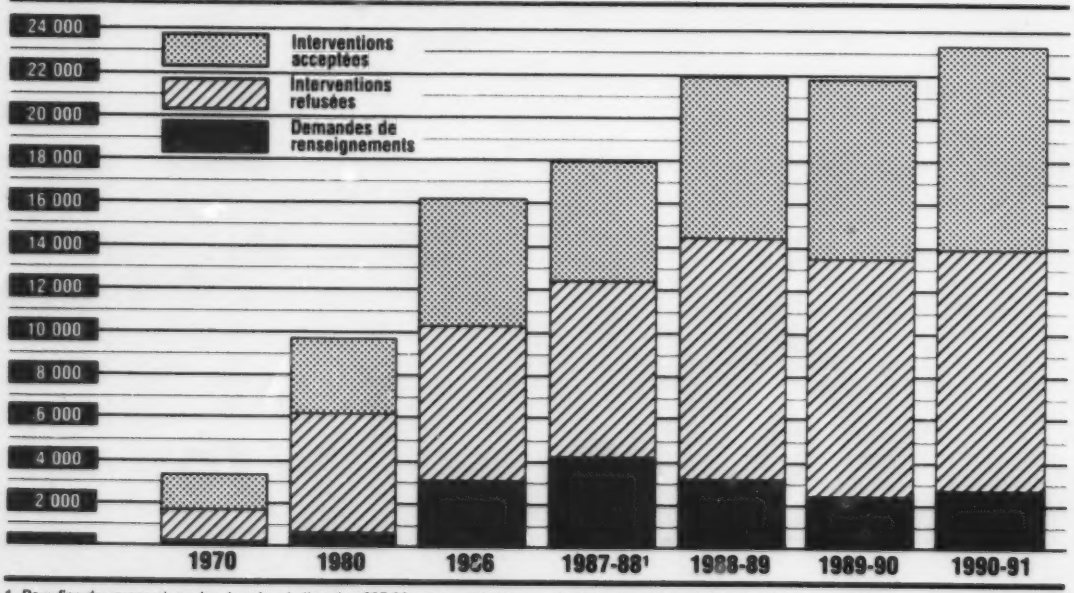
Année	Interventions acceptées		Interventions refusées		Total
1970	1 775	57%	1 342	43%	3 117
1980	3 532	39%	5 471	61%	9 003
1986	5 854	45%	7 174	55%	13 028
1987-88[2]	5 530	40%	8 158	60%	13 688
1988-89	7 556	40%	11 159	60%	18 715
1989-90	8 228	43%	10 990	57%	19 218
1990-91	9 582	46%	11 136	54%	20 718

1. Dans les rapports annuels précédents, les demandes d'intervention retirées par le citoyen au cours de leur traitement étaient regroupées avec les interventions refusées; dans le présent rapport, elles sont associées aux interventions acceptées.

2. Pour fins de comparaison, les données de l'année 1987-88 qui couvraient une période de 15 mois ont été redressées sur 12 mois.

Graphique 1

Évolution des demandes, 1970, 1980 et depuis 1986



1. Pour fins de comparaison, les données de l'année 1987-88 qui couvraient une période de 15 mois ont été redressées sur 12 mois.

Tableau 3

La clientèle du Protecteur du citoyen en 1989-90 et en 1990-91

	1989-90		1990-91	
A- Personne impliquée				
homme	11 835	55%	13 144	56%
femme	9 561	44%	10 080	43%
personne morale et groupe	307	1%	292	1%
Total	21 703	100%	23 516	100%
B- Auteur de la demande				
Personne concernée	19 669	91%	21 674	92%
Tiers				
■ Parent	1 279	6%	1 183	5%
■ Député	46	--	96	--
■ Autres	709	3%	563	2%
Total	21 703	100%	23 516	100%
C- Moyen de communication				
lettre	971	4%	1 149	5%
entrevue	427	2%	410	2%
téléphone	20 289	94%	21 918	93%
aucun (initiative du Protecteur du citoyen)	16	--	39	--
Total	21 703	100%	23 516	100%

D- Provenance régionale

Régions	Population[1]		1989-90		1990-91	
[illegible] (08)	153 781	2,2%	498	2,3%	555	2,4%
Bas-Saint-Laurent (01)	218 191	3,2%	325	1,5%	805	3,4%
[illegible] (12)	375 595	5,4%	602	2,8%	1 280	5,4%
Côte-Nord (09)	107 002	1,6%	323	1,5%	303	1,3%
[illegible]	269 419	3,9%	626	2,9%	785	3,3%
Gaspésie—Îles-de-la-Madeleine (11)	115 463	1,7%	565	2,6%	452	1,9%
[illegible] (14)	304 513	4,4%	440	2,0%	869	3,7%
Laurentides (15)	348 396	5,1%	537	2,5%	967	4,1%
[illegible]	306 039	4,4%	311	1,4%	854	3,6%
Mauricie—Bois-Francs (04)	473 312	6,9%	1 310	6,0%	1 530	6,5%
[illegible] (13)	1 179 481	17,1%	1 274	5,9%	2 836	12,1%
Montréal (06)	1 820 719	26,4%	8 224	37,9%	6 224	26,5%
[illegible] (10)	37 985	0,5%	4	—	48	0,2%
Outaouais (07)	279 937	4,1%	444	2,0%	489	2,1%
[illegible] (02)	608 638	8,8%	5 385	24,7%	4 511	19,2%
Saguenay—Lac-Saint-Jean (02)	297 102	4,3%	723	3,3%	878	3,7%
[illegible]			132	0,6%	130	0,6%
Total	6 896 693	100%	21 703	100%	23 516	100%

	1989-90		1990-91	
E- Langue de communication				
français	20 661	95%	22 460	96%
anglais	1 028	5%	1 053	4%
autres	14	--	3	--
Total	21 703	100%	23 516	100%

1. Source: Bureau de la statistique du Québec. Population estimée pour 1989.

Tableau 4

Délai de traitement des demandes soumises en 1989-90 et en 1990-91

	1989-90		1990-91	
A- Renseignements fournis				
la journée même	2 193	88%	2 415	86%
en deçà d'une semaine	2 329	94%	2 605	93%
Total	2 485	100%	2 798	100%
B- Demandes d'intervention refusées				
la journée même	9 425	86%	9 431	85%
en deçà d'une semaine	10 211	93%	10 260	92%
en deçà d'un mois	10 544	96%	10 726	96%
en deçà de deux mois	10 665	97%	10 876	98%
en deçà de trois mois	10 724	98%	10 961	98%
Total	10 990	100%	11 136	100%
C- Demandes d'intervention acceptées				
en deçà d'une semaine	206	4%	310	5%
en deçà d'un mois	1 400	27%	1 763	29%
en deçà de deux mois	2 641	51%	3 384	55%
en deçà de trois mois	3 497	67%	4 518	73%
en deçà de six mois	4 633	89%	5 940	96%
Total	5 226	100%	6 179	100%

	1989-90	1990-91	
D- Demandes d'intervention retirées par le citoyen	759	935	
E- Interventions acceptées en traitement à la fin de l'année	2 243	2 468	
Grand total	**21 703**	**23 516**	**100 %**

Tableau 8

Ministères et organismes mis en cause lors des interventions en 1990-91[1]

Ministères et organismes	Blessures			
	sans lésion	avec lésion	en traitement	Total
Ministères				
Affaires culturelles	5	1	4	10
Affaires internationales	0	0	1	1
Affaires municipales	8	3	10	21
Agriculture, Pêcheries et Alimentation	29	5	10	44
Approvisionnements et Services	1	0	1	2
Communautés culturelles et Immigration	10	1	1	12
Communications	1	0	0	1
Conseil du trésor	1	0	1	2
Conseil exécutif	1	0	2	3
Éducation	32	10	14	56
Énergie et Ressources	17	2	25	44
Enseignement supérieur et Science	377	288	130	795
Environnement	24	15	29	68
Industrie, Commerce et Technologie	4	1	0	5
Justice	148	53	46	247
Loisir, Chasse et Pêche	22	4	18	44
Main-d'oeuvre, Sécurité du revenu et Formation professionnelle	1 776	426	701	2 903
Revenu	336	170	202	708
Santé et Services sociaux	8	27	31	66
Sécurité publique	1 036	526	509	2 071
Tourisme	2	0	0	2
Transports	57	27	39	123
Travail	5	2	2	9
Bureaux				
Coroner	1	19	6	26
Protection civile	5	0	0	5
Révision de l'évaluation foncière	3	2	0	5
Commissaires				
Commissaire à la déontologie policière	0	0	1	1
Commissaire aux plaintes des clients des distributeurs d'électricité	0	0	4	4
Commissaire aux plaintes en matière de protection du territoire agricole	0	0	1	1
Commissions				
Accès à l'information	2	0	1	3
Administrative des régimes de retraite et d'assurances	59	12	48	119
Affaires sociales	59	24	13	96
Appel en matière de lésions professionnelles	10	19	7	36
Courses	2	6	0	8
Fonction publique	11	0	6	17
Normes du travail	33	9	22	64
Police	3	1	1	5
Protection de la langue française	0	1	0	1
Protection des droits de la jeunesse	2	0	2	4
Protection du territoire agricole	4	2	2	8
Québécoise des libérations conditionnelles	12	3	6	21
Santé et sécurité du travail	867	374	325	1 566
Transports	1	0	3	4
Valeurs mobilières	3	0	16	19
Institutions				
Conseil de la magistrature	2	0	0	2
Curateur public	96	30	34	160
Inspecteur général des institutions financières	8	3	4	15
Vérificateur général	1	0	0	1
Offices				
Crédit agricole	8	0	0	8
Langue française	0	1	0	1
Personnes handicapées	25	2	10	37
Planification et développement	1	1	1	3
Professions	0	0	3	3
Protection du consommateur	8	3	3	14
Services de garde à l'enfance	2	0	1	3
Régies				
Assurances agricoles	7	2	0	9
Assurance-maladie	35	32	28	95
Entreprises de construction	17	1	2	20
Gaz naturel	0	0	1	1
Logement	30	32	30	92
Loteries	1	0	4	5
Marchés agricoles et alimentaires	1	0	1	2
Permis d'alcool	5	2	3	10
Rentes	276	81	49	406
Télécommunications	2	0	0	2
Sociétés				
Assurance automobile	634	194	191	1 019
Développement industriel	2	0	1	3
Habitation	45	16	21	82
Tribunaux				
Appel en matière de protection du territoire agricole	1	0	1	2
Total	5 184[2]	2 433[2]	2 628	11 245

1. Comprend les interventions réalisées avant le 1 avril 1990.
2. Interventions terminées. 28,2 % (7 433 interventions de plaintes fondées.

Tableau 5
L'action du Protecteur du citoyen en 1989-90 et en 1990-91

	1989-90		1990-91	
A- Demandes de renseignements				
renseignement fourni	2 342	94%	2 667	95%
aucune aide possible	143	6%	131	5%
Total	2 485	100%	2 798	100%
B- Demandes d'intervention refusées				
information donnée sur les motifs de refus et sur les recours	10 853	99%	10 852	97%
aucune communication possible	137	1%	284	3%
Total	10 990	100%	11 136	100%
C- Demandes d'intervention acceptées				
■ Personne non lésée				
explication de la situation	3 427	66%	3 955	64%
service additionnel rendu	234	4%	298	5%
aucune communication possible	47	1%	181	3%
■ Personne lésée sans que l'administration en soit responsable				
Situation corrigée à notre demande	111	2%	78	1%

	1989-90		1990-91	
■ Personne lésée par l'administration gouvernementale				
correction obtenue à la suite de notre intervention	[illegible]	15%	892	14%
correction obtenue durant l'intervention	324	6%	410	7%
correction impossible (explication ou service rendu)	202	4%	274	4%
correction pour l'avenir seulement	77	1%	86	1%
correction obtenue sur recommandation formelle	18	--	3	--
correction demandée en attente d'une réponse	21	--	2	--
correction demandée mais refus de l'administration	3	--	0	0%
Total	5 226	100%	6 179	100%
D- Demandes d'intervention retirées par le citoyen	759		935	
E- Interventions acceptées en traitement à la fin de l'année	2 243		2 468	
Grand total	**21 703**		**23 516**	

Tableau 6

Demandes de renseignements selon le secteur visé en 1989-90 et en 1990-91

Secteur	1989-90		1990-91	
Ministères et organismes du gouvernement du Québec	862	35%	1 111	40%
Organismes gouvernementaux non assujettis à la Loi sur le Protecteur du citoyen	34	1%	50	2%
Réseaux scolaire, hospitalier et municipal	23	1%	21	1%
Organismes fédéraux et des autres provinces	44	2%	78	3%
Secteur privé	1 214	49%	1 161	41%
Autres	308	12%	377	13%
Total	2 485	100%	2 798	100%

Tableau 7

Motifs de refus des demandes d'intervention en 1989-90 et en 1990-91

Motifs de refus	1989-90		1990-91	
A- Hors compétence				
organismes gouvernementaux non assujettis à la Loi sur le Protecteur du citoyen	538	5%	654	6%
réseau scolaire	201	2%	213	2%
réseau hospitalier	422	4%	412	4%
réseau municipal	674	6%	772	7%
organismes fédéraux et des autres provinces	888	8%	975	9%
secteur privé	5 590	51%	4 868	44%
titulaire dans l'exercice d'une fonction politique ou judiciaire	528	5%	626	6%
recours adéquat	370	3%	399	4%
autres	96	1%	137	1%
B- Interventions jugées non nécessaires				
demande prématurée	777	7%	940	8%
demande frivole ou intérêt insuffisant	124	1%	163	1%
autres	782	7%	977	9%
Total	10 990	100%	11 136	100%

Tableau 9

Principales causes de lésion identifiées lors des interventions en 1990-91[1]

Causes de lésion	1990-91	
Délai déraisonnable	595	24%
Erreur de fait ou de droit	294	12%
Simple négligence ou maladresse	340	14%
Acte non conforme à la loi et aux règlements	234	10%
Problème de système	286	12%
Acte non conforme aux directives ou aux processus établis	129	5%
Acte injuste, déraisonnable ou discriminatoire	113	5%
Abus de pouvoir	106	4%
Acte conforme au texte, mais le Protecteur du citoyen croit que la personne a été lésée et qu'il est nécessaire d'intervenir en équité	61	3%
Autres	275	11%
Total	**2 433**	**100%**

1. Comprend les interventions initiées avant le 1er avril 1990.

L'application de la Loi sur la protection des non-fumeurs dans certains lieux publics

Conformément à la Loi sur la protection des non-fumeurs dans certains lieux publics (L.R.Q., chapitre P-38.01), un organisme public et toute autre entité assimilée à un organisme public doit fournir dans son rapport annuel un compte-rendu de l'application de la loi dans les lieux qu'il occupe.

Durant l'exercice budgétaire 1990-1991, le Bureau a poursuivi sa démarche concernant l'application de la loi sur la protection des non-fumeurs. En octobre 1990, le Conseil de direction révisait l'application que nous faisions de la loi et décidait de corriger. Aucun avis d'infraction n'a été délivré.

La mission du Protecteur du citoyen
(Extraits de la Loi sur le Protecteur du citoyen)

La mission du Protecteur du citoyen
(Extraits de la Loi sur le Protecteur du citoyen)

Protecteur du citoyen.

1. L'Assemblée nationale nomme, sur proposition du premier ministre, une personne appelée «Protecteur du citoyen» et fixe son traitement.

Approbation.

Une telle nomination doit, pour être valide, avoir été approuvée par les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.

Démission.

3. Le Protecteur du citoyen peut en tout temps démissionner en donnant avis par écrit au président de l'Assemblée nationale.

Destitution.

Il ne peut être destitué que par une résolution de l'Assemblée nationale approuvée par les deux tiers de ses membres.

Fonctionnaires et employés.

11. Les fonctionnaires et employés requis pour l'application de la présente loi sont nommés par le Protecteur du citoyen; leur nombre est déterminé par le gouvernement qui établit les barèmes suivant lesquels ils sont rémunérés. Ils peuvent être destitués par le gouvernement mais uniquement sur la recommandation du Protecteur du citoyen.

Serments.

Les fonctionnaires et employés du Protecteur du citoyen doivent, avant d'entrer en fonctions, prêter le serment ou faire la déclaration solennelle, devant le Protecteur du citoyen.

Intervention.

13. Le Protecteur du citoyen intervient, sous réserve des articles 18 à 19.1, chaque fois qu'il a des motifs raisonnables de croire qu'une personne ou un groupe de personnes a été lésé ou peut vraisemblablement l'être, par l'acte ou l'omission d'un organisme public, de son dirigeant, de ses membres ou du titulaire d'une fonction, d'un emploi ou d'un office qui relève de ce dirigeant.

Demande d'intervention.

Il intervient de sa propre initiative ou à la demande de toute personne ou groupe de personnes, qui agit pour son compte ou pour autrui.

Organisme public.

14. Est un organisme public aux fins de la présente loi :

1° un ministère ;

2° tout organisme, à l'exception du Conseil exécutif et du Conseil du trésor, dont le personnel est nommé et rémunéré suivant la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1).

Organisme public.

16. L'organisme ou la personne qui exerce par délégation les fonctions d'un organisme public ou d'une personne visés à l'article 13 est, dans l'exercice de ces fonctions, assimilé à ces derniers aux fins de la présente loi.

Intervention privée.

24. L'intervention du Protecteur du citoyen est conduite privément.

Enquête.

Elle peut comporter une enquête s'il le juge à propos.

Pouvoirs et immunité.

25. Pour la conduite d'une enquête, le Protecteur du citoyen, son adjoint et ses fonctionnaires et employés qu'il désigne par écrit à cette fin, sont investis des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (chapitre C-37), sauf du pouvoir d'imposer l'emprisonnement.

Avis de manquement.

26.1 Le Protecteur du citoyen doit, par écrit, aviser le dirigeant d'un organisme public chaque fois qu'il estime que cet organisme public ou une personne qui relève de ce dirigeant :

1° ne s'est pas conformé à la loi ;

2° a agi de façon déraisonnable, injuste, abusive ou d'une manière discriminatoire ;

3° a manqué à son devoir ou fait preuve d'inconduite ou de négligence ;

4° a commis une erreur de droit ou de fait ;

5° dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, a agi dans un but injuste, en se fondant sur des motifs qui ne sont pas pertinents ou en n'en motivant pas l'exercice lorsqu'il devait le faire.

Recommandation.

26.2 Le Protecteur du citoyen peut, chaque fois qu'il donne un avis au dirigeant d'un organisme public, lui faire toute recommandation qu'il juge utile et requérir d'être informé des mesures qui auront été effectivement prises pour remédier à la situation préjudiciable.

Avis de manquement.

27. Lorsque, après avoir fait une recommandation au dirigeant d'un organisme public, le Protecteur du citoyen juge qu'aucune mesure satisfaisante n'a été prise dans un délai raisonnable, par celui-ci, pour remédier adéquatement à la situation, il peut en aviser, par écrit, le gouvernement et, s'il le juge à propos, exposer le cas dans un rapport spécial ou dans son rapport annuel à l'Assemblée nationale.

Prévention.

27.3. Le Protecteur du citoyen peut, en vue de remédier à des situations préjudiciables constatées à l'occasion de ses interventions, pour éviter leur répétition ou pour parer des situations analogues, appeler l'attention d'un dirigeant d'organisme ou du gouvernement sur les réformes législatives, réglementaires ou administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général.

Rapport à l'Assemblée nationale.

S'il le juge à propos, il peut exposer la situation dans un rapport spécial ou dans son rapport annuel à l'Assemblée nationale.

Commentaire public.

27.4. Le Protecteur du citoyen, lorsqu'il juge d'intérêt public de le faire, peut commenter publiquement un rapport qu'il a soumis à l'Assemblée nationale ou une intervention qu'il a faite.

Commentaire public.

Il peut également commenter publiquement une intervention qu'il a faite ou une intervention en cours lorsqu'il juge que l'intérêt de la personne, du groupe, de l'organisme public, de son dirigeant, du fonctionnaire, de l'employé ou de l'officier en cause l'exige.

Confidentialité des renseignements.

34. Malgré toute loi au contraire, nul ne peut être contraint de faire une déposition portant sur un renseignement qu'il a obtenu dans l'exercice de la fonction de Protecteur du citoyen ou d'adjoint, de fonctionnaire ou d'employé de ce dernier, ni de produire un document contenant un tel renseignement.

Accès aux documents.

Malgré l'article 9 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), nul n'a droit d'accès à un tel document.

Le Protecteur du citoyen : renseignements généraux

Le Protecteur du citoyen: renseignements généraux

Quel est le mandat du Protecteur du citoyen?

Le Protecteur du citoyen a comme mandat principal de recevoir les plaintes de toute personne, compagnie ou association qui s'estime lésée dans ses droits ou croit avoir été injustement traitée par un ministère ou un organisme du gouvernement du Québec. La compétence du Protecteur du citoyen s'étend à environ 110 de ces ministères et organismes soit tous ceux dont le personnel est nommé et rémunéré selon la Loi sur la fonction publique.

Quant au Protecteur du citoyen lui-même, il s'agit d'une personne indépendante, neutre et autonome. Afin d'assurer son indépendance du gouvernement, il est nommé par l'Assemblée nationale et il ne relève d'aucun ministre. Le Protecteur du citoyen est présentement Me Daniel Jacoby.

Les délégués du Protecteur du citoyen sont ses représentants et sont investis par lui de pouvoirs d'enquête et de recherche auprès des ministères et organismes. Tout comme le Protecteur du citoyen, ces personnes sont indépendantes par rapport à l'État, et ce ne sont pas des fonctionnaires.

Avant de porter plainte...

Avant de faire appel au Protecteur du citoyen, il est important que la personne qui s'estime victime d'une erreur ou d'une injustice communique d'abord avec le fonctionnaire responsable de son dossier. Elle peut ainsi, éventuellement, obtenir des informations supplémentaires, faire part de son insatisfaction et, dans certains cas, obtenir une solution à son problème.

Si ces démarches demeurent sans résultat, le Protecteur du citoyen peut intervenir.

Comment porter plainte?

Pour joindre le Protecteur du citoyen, il suffit de téléphoner à ses bureaux de Sainte-Foy ou de Montréal.

La personne est alors mise en contact avec un employé du Bureau du Protecteur du citoyen qui, le cas échéant, l'aide à formuler sa plainte et recueille les renseignements nécessaires à l'étude de celle-ci.

Le plaignant peut aussi faire une demande écrite auprès du Protecteur du citoyen ou se rendre à l'un de ses deux bureaux. Il peut également se faire représenter.

Toutes les demandes sont traitées confidentiellement. C'est un service simple, rapide et gratuit.

Si le problème soumis n'est pas du ressort du Protecteur du citoyen, le plaignant est dirigé vers d'autres ressources.

Quelle est l'intervention du Protecteur du citoyen?

En vertu de la Loi sur le Protecteur du citoyen, l'Ombudsman et ses délégués ont le pouvoir de mener des enquêtes, d'avoir accès à tous les dossiers et d'obtenir une réponse à toutes les questions.

Ce sont les délégués du Protecteur du citoyen qui traitent la plainte. Ils évaluent d'abord si la plainte est recevable et s'il doit y avoir enquête. Si l'étude du dossier révèle qu'il n'y a pas matière à enquête, le plaignant en sera avisé.

Par contre, si le délégué estime qu'il est nécessaire de tenir une enquête, c'est-à-dire que le plaignant semble avoir été lésé dans ses droits, les personnes et organismes concernés en seront informés. Lors de l'enquête, le fonctionnaire mis en cause ou encore le ministère ou l'organisme visé sera invité à se faire entendre. Il en sera de même pour le plaignant.

Si le résultat de l'enquête démontre que le plaignant a subi une injustice, le délégué demande à l'organisme ou au ministère de corriger la situation.

Si le problème ne se règle pas en dépit des interventions du délégué, le Protecteur du citoyen fait alors des recommandations aux dirigeants de l'organisme ou du ministère et demande d'être informé des mesures entreprises pour apporter les correctifs appropriés.

Si des mesures concrètes ne sont pas apportées, le Protecteur du citoyen peut en aviser le gouvernement par écrit et exposer le cas dans un rapport à l'Assemblée nationale. Il peut également commenter publiquement une intervention qu'il a faite ou une intervention en cours lorsqu'il juge que l'intérêt du citoyen ou de l'organisme public en cause l'exige.

Précisons que le Protecteur du citoyen n'est pas un juge. Il ne rend pas de jugements. Son pouvoir est de recommander des solutions. Les résultats sont cependant concluants : dans la très grande majorité des cas, les ministères et organismes acceptent d'apporter les modifications demandées par le Protecteur du citoyen.

Où s'adresser:

2875, boul. Laurier,
4e étage
Sainte-Foy (Québec)
G1V 2M2

(418) **643-2688**
1-800-**463-5070** (sans frais)
Fax (418) 643-8759

505, rue Sherbrooke est,
3e étage
Montréal (Québec)
H2L 1K2

(514) **873-2032**
1-800-**361-5804** (sans frais)
Fax (514) 873-4640

«Les fonctionnaires doivent traiter les réclamations, les demandes de renseignements et les plaintes des citoyens et des citoyennes non pas comme de simples dossiers mais plutôt comme l'expression légitime des besoins de clients qui sont la raison d'être de l'administration publique».

Protecteur du CITOYEN

Extrait du mémoire du Protecteur du citoyen présenté à la Commission sur le budget et l'administration (septembre 1990).